

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



22^e SESSION
CG(22)11
29 mars 2012

La démocratie locale et régionale au Portugal

Commission de suivi

Rapporteurs¹ : Jos WIENEN, Pays-Bas (L, PPE/DC) ; Devrim ÇUKUR, Turquie (R, SOC)

Projet de recommandation (pour vote).....	2
Exposé des motifs	5

Résumé

Ce document constitue le deuxième rapport de suivi de la démocratie locale et régionale au Portugal à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale depuis 2003. Le rapport prend note que, depuis lors, le Portugal a été engagé dans un processus de réforme difficile pour accroître sa capacité d'accès aux marchés internationaux de capitaux et a été sérieusement touché par la crise économique. Dans ce contexte, le rapport souligne l'importance d'améliorer la consultation des collectivités locales et de leurs associations ainsi que de développer les relations entre les différents niveaux de gouvernement.

Le rapport souligne la nécessité d'octroyer l'autonomie aux collectivités locales en ce qui concerne les taxes locales, y compris le système de collecte des taxes locales et régionales. Le gouvernement est invité à améliorer les procédures de consultation en établissant des lignes directrices pour la consultation en accord avec les collectivités locales et régionales et à donner aux associations municipales et régionales le droit de recours à la Cour constitutionnelle. Le Congrès recommande de renforcer les liens institutionnels entre les élus aux niveaux national, local et régional et appelle à la transparence dans les procédures administratives. Enfin, il invite le gouvernement à signer et ratifier, dans un avenir proche, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions

GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès

PPE/DC : Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès

SOC : Groupe Socialiste du Congrès

NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



PROJET DE RECOMMANDATION²[\(voir Recommandation 323 \(2012\) adoptée le 22 mars 2012\)](#)

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (le « Congrès ») se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b., de la Résolution statutaire (2011) 2 relative au Congrès, selon lequel un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2011) 2 relative au Congrès, selon lequel « 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. à la Résolution 307 (2010) révisée sur les « Modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) » ;

d. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale au Portugal établi par Jos Wienen (Pays-Bas, L, PPE/DC) et Devrim Çukur (Turquie, R, SOC), rapporteurs, à la suite d'une visite officielle effectuée dans ce pays du 7 au 9 novembre 2011.

2. Le Congrès note ce qui suit :

a. le Portugal a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (« la Charte ») le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée sans réserve le 18 décembre 1990. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} avril 1991 ;

b. le Portugal n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;

c. la commission de suivi a décidé, le 23 mars 2011, de procéder à un deuxième exercice de suivi de la situation de l'autonomie locale au Portugal. Elle a chargé M. Wienen et M. Çukur de préparer et de soumettre au Congrès, en tant que rapporteurs, le rapport sur la démocratie locale et régionale au Portugal ;

d. La délégation du Congrès a effectué une visite de suivi au Portugal du 7 au 9 novembre 2011, se rendant à Lisbonne, Coimbra et Vila Nova de Poaires.

² Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission de suivi le 24 février 2012.

Membres de la Commission :

L. O. Molin (Président), M. Abuladze, U. Aldegren, K. Andersen, L. Avetyan (remplaçant: E. Yeritsyan), A. Babayev (remplaçant: I. Khalilov), T. Badan, M. Barcina Angulo, V. Belikov, G. Bende (remplaçante: E. Penzes), G. Bergemann, M. Bespalova, V. Broccoli, Z. Broz, A. Buchmann, X. Cadoret, E. Calota, S. Carugo, S. Chernov, D. Chichinadze, B. Collin-Langen, M. Cools, J. Costa, D. Çukur, L. Dellai, M. De Lamotte, N. Dogan, G. Doğanoglu, M. Gaju, V. Gebel, G. Geguzinskas, S. Glavak, S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy, H. Halldorsson, M. Heatley, J. Hepburn, B. Hirs, J. Hlinka, C. Hughes, A. Ibrahimov (remplaçant: R. Aliyev), G. Illes, J. Jalinska (remplaçante: M. Juzupa), S. James, A. Jaunsleinis, M. Jegeni Yıldız, M. Juhkami, J-P. Klein (remplaçant: E. Eicher), A. Kriza, I. Kulichenko (remplaçante: N. Rybak), F. Lec, J-P. Liouville, I. Loizidou, M. Magomedov, P. Mangin (remplaçant: J-M. Belliard), T. Margaryan, G. Marsan, H. Marva, V. Mc Hugh, M. Merrild, I. Micallef, T. Mikus, K. Miskiniene, M. Monesi, G. Mosler-Törnström, A. Muzio, M. Njilas, Z. Ozegovic (remplaçante: V. Vasic), R. Paita (remplaçant: A. Miele), U. Paslawska, H. Pihlajasaari, G. Pinto, G. Policinski, A. Pruszkowski, C. Radulescu (remplaçante: L. Sfirloaga), R. Rautava (remplaçante: S. Ruponen), H. Richtermocova, A. Rokofillou, N. Romanova, D. Ruseva, J. Sauwens, P. Schowtka, W. Schuster, D. Shakespeare, M. Simonovic (remplaçante: S. Lazic), G. Spartanski, M. Tamilos, A. Torres Pereira, V. Udovychenko (remplaçant: O. Radziievskiy), A. Ugues, G. Ugulava (remplaçant: P. Zambakidze), A. Uss, P. Uszok, V. Varnavskiy (remplaçant: A. Borisov), O. Van Veldhuizen, L. Vennesland, L. Verbeek, H. Weninger, K. Whitmore (remplaçant: P. Grove), J. Wienen, D. Wrobel, U. Wüthrich-Pelloli, D. Zmegac.

N.B. : Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la Commission : S. Poirel et S. Cankoçak.

3. Le Congrès souhaite remercier la Représentation permanente du Portugal auprès du Conseil de l'Europe, les autorités portugaises aux niveaux central, régional et local, l'Association nationale des municipalités portugaises (ANMP) et l'Association nationale des paroisses du Portugal (ANAFRE), les experts et tous ses autres interlocuteurs, pour leur coopération précieuse lors des différentes étapes de la procédure de suivi et les informations communiquées à la délégation.

4. Le Congrès prend note également de ce qui suit :

a. le Portugal mène actuellement des réformes économiques, politiques et administratives qui auront des effets durables sur les collectivités locales et régionales, sur la base notamment du Protocole d'accord qui a donné lieu au « Livre vert » du Gouvernement sur la réforme administrative, territoriale et politique de l'administration locale ;

b. la Constitution portugaise donne une place importante à l'autonomie locale et régionale, bien qu'une amélioration de l'interaction institutionnelle entre ces deux niveaux et celui de l'Etat soit nécessaire ;

c. aucune initiative n'est prise actuellement au niveau politique pour rouvrir le débat sur la question des régions administratives du Portugal continental ;

d. le Gouvernement attache une grande importance à la réforme territoriale ainsi qu'à une révision approfondie de la loi de 2007 sur les finances locales, qui aura assurément des implications particulières pour un domaine de responsabilité essentiel des instances d'autonomie locale.

5. Le Congrès exprime sa préoccupation sur les points suivants :

a. les collectivités locales et leurs associations ne sont pas consultées systématiquement suivant une procédure claire, efficace et contraignante ;

b. les associations qui représentent les intérêts des collectivités locales ne disposent pas d'un droit de recours direct devant la Cour constitutionnelle contre une décision ou une réglementation affectant l'un de leurs droits ;

c. les communes portugaises n'ont pas été touchées de manière uniforme par les effets économiques et financiers de la crise, certaines étant confrontées à de très graves problèmes budgétaires ; de surcroît, les restrictions récentes imposées par l'Etat concernant l'endettement présentent des insuffisances du point de vue de la répartition équitable des charges ;

d. les collectivités locales et régionales ne disposent pas d'une autonomie suffisante en matière fiscale, notamment pour ce qui concerne le système de collecte des impôts locaux et régionaux ;

e. la coopération entre l'administration de l'Etat aux niveaux local et régional et les instances d'autonomie territoriale ne repose pas sur une base claire et cohérente ;

6. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités portugaises à :

a. améliorer le processus de consultation en institutionnalisant la consultation systématique, préalable et en temps utile avec les associations d'instances régionales et autonomes sur les questions concernant directement les autorités locales et régionales, en particulier les réformes actuelles liées à ces collectivités, en vue de convenir de lignes directrices communes sur la consultation ;

b. accorder aux associations qui représentent les intérêts des collectivités locales un droit de recours direct devant la Cour constitutionnelle ;

c. envisager la mise en place de programmes d'aide ou de procédures spécifiques, temporaires et souples, pour renforcer la compétitivité économique des communes le plus durement touchées par la crise économique et financière ;

d. donner aux collectivités locales une plus grande autonomie concernant les impôts locaux, et notamment leur système de collecte ;

e. envisager la mise en place d'un comité national pour la stabilité, qui comprendrait des élus locaux, afin de rationaliser les objectifs et les procédures budgétaires, et de garantir ainsi, autant que possible, le respect des engagements nationaux, européens et internationaux et une coopération plus harmonieuse entre les différents niveaux d'autorité ;

f. garantir une participation effective des communes au processus législatif de réforme de la loi de 2007 sur les finances locales, en particulier si cette réforme inclut les procédures budgétaires liées aux fonctions de comptabilité, de suivi et d'établissement de rapports ou d'autres aspects destinés à améliorer l'efficacité des procédures budgétaires locales ;

g. envisager la signature et la ratification, dans un avenir proche, du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) et la ratification du Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n°159), signé le 9 mai 1997.

EXPOSE DES MOTIFS

Sommaire

1.	Introduction : objectif de la visite, mandat, champ d'application	6
2.	Contexte politique et principaux développements politiques et économiques depuis la Recommandation 127 (2003).....	6
2.1.	Contexte international.....	6
2.2.	Contexte politique interne : élections (présidentielles, législatives, régionales et locales).....	10
2.3.	Perception des questions d'autonomie locale dans le système des partis	10
2.4.	Rapport et recommandations antérieurs	11
3.	Respect des obligations et engagements	11
3.1.	Développements constitutionnels	11
3.2.	L'autonomie locale ; la Charte européenne de l'autonomie locale.....	13
3.2.1.	Dispositifs institutionnels et transfert de compétences	13
3.2.2.	Questions territoriales	14
3.2.3.	Relations entre autorités centrales et locales	16
3.2.4.	Ressources financières.....	18
3.2.5.	Autonomie et liberté d'association	23
3.2.6.	Statut de la capitale.....	25
3.3.	Analyse de la situation de la démocratie locale article par article	26
3.3.1.	Articles 2 et 3 : Principe et concept de l'autonomie locale.....	26
3.3.2.	Article 4 : Portée de l'autonomie locale.....	27
3.3.3.	Article 5 : Protection des limites territoriales	28
3.3.4.	Article 6 : Structures administratives.....	29
3.3.5.	Articles 7 et 8 : Exercice des responsabilités et contrôle administratif	31
3.3.6.	Article 9 : Ressources financières.....	32
3.3.7.	Article 10 : Droit d'association.....	35
3.3.8.	Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale	36
3.3.9.	Article 12 : Engagements – réserves formulées par les Etats, le cas échéant.....	36
3.4.	Démocratie régionale : le Cadre de référence pour la démocratie régionale.....	36
3.4.1.	Architecture régionale : compétences, relations avec les autres autorités ou associations, intégrité territoriale et protection de l'autonomie régionale	38
3.5.	Analyse de la situation de la démocratie régionale article par article	39
3.5.1.	Droit d'association.....	39
3.5.2.	Ressources financières des autorités régionales	39
4.	Conclusions et prochaines étapes de la procédure de suivi.....	40
	Annexe 1 – Programme de la visite de suivi du Congrès au Portugal (7-9 novembre 2011)	43
	Annexe 2 - Relevé d'information sur la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau local et régional.....	45

1. Introduction : objectif de la visite, mandat, champ d'application

1. Selon l'article 2 de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 du Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après le Congrès »), prépare régulièrement des rapports 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,

2. Selon les principes généraux définis dans la Résolution 307 (2010) du Congrès, les missions de suivi du Congrès ont l'objectif global de garantir que les engagements pris par tous les Etats membres ayant ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après "la Charte", STE n° 122) sont entièrement respectés. Les missions prennent aussi en considération dans quelle mesure les Etats membres répondent au Cadre de Référence pour la démocratie régionale du Conseil de l'Europe, adopté par le Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables des collectivités locales et régionales à Utrecht, en novembre 2009³.

3. Le Portugal a est devenu membre du Conseil de l'Europe le 22 septembre 1976. Il a signé la Charte le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée sans réserve le 18 décembre 1990, avec entrée en vigueur le 1er avril 1991.

4. Le Portugal n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

5. Le 23 mars 2011, la Commission de suivi a nommé M. Jos Wiene (Pays-Bas, L, PPE/DC) et M. Devrim Çukur (Turquie, R, SOC), en tant que rapporteurs, pour respectivement la démocratie locale et régionale au Portugal. Ils ont été chargés de soumettre au Congrès un rapport et une recommandation sur la démocratie locale et régionale dans le pays. Lors de cette visite, les deux co-rapporteurs étaient assistés de M. Bernd Semmelroggen, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants de la Charte européenne de l'autonomie locale et un membre du secrétariat du Congrès.

6. La délégation du Congrès s'est rendue au Portugal du 7 au 9 novembre 2011 où elle a rencontré plusieurs personnes et instances à Lisbonne, Coimbra et Vila Nova de Poaires.

7. La délégation a rencontré le Secrétaire d'État à l'Administration locale et de la Réforme administrative, le Secrétaire d'État Adjoint à l'économie et au développement régional, le Secrétaire d'État à l'Administration publique, les maires de Lisbonne, Coimbra et de Vila Nova de Poaires, Président de l'Aire métropolitaine de Lisbonne, les présidents des commissions permanentes parlementaires de l'Environnement, de l'aménagement du territoire et des collectivités locales, et du Budget, des finances et de l'administration publique, l'Ombudsman adjoint, les présidents de la Cour constitutionnelle et la Cour d'audit, des représentants des différents niveaux de gouvernement, des membres de l'Association nationale portugaise de Municipalités (ANMP) et de l'Association nationale des Paroisses (ANAFRE), ainsi que des experts du Centre de recherche sur le développement territorial (CEDREL) et de l'Université de Coimbra (voir programme détaillé ci-joint).

8. Les co-rapporteurs souhaitent remercier la Représentation Permanente du Portugal auprès du Conseil de l'Europe et toutes les personnes rencontrées lors de la visite, pour leur empressement à aider la délégation et pour les informations si volontiers apportées. Elles remercient également la délégation portugaise du Congrès et son secrétariat pour avoir contribué au bon déroulement de la visite.

2. Contexte politique et principaux développements politiques et économiques depuis la Recommandation 127 (2003)

2.1. Contexte international

³[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=MCL\(2009\)12&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=MCL(2009)12&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)
[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=MCL\(2009\)12&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=MCL(2009)12&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

9. Le Portugal a été durement touché, à partir de 2008, par les effets de la crise financière et économique mondiale. Malheureusement, ces effets ont coïncidé avec le ralentissement général de l'économie qui a prévalu depuis le début de la décennie précédente. Tous les niveaux de gouvernement sont affectés par la crise et doivent faire face à ses conséquences en termes de restrictions budgétaires et de solutions nouvelles pour améliorer la compétitivité.

10. La Commission européenne a décrit le développement économique du Portugal depuis le milieu des années 1990 jusqu'au début de cette décennie de la manière suivante⁴ : « La forte demande découlant de la baisse abrupte des taux d'intérêt a également été alimentée par la politique budgétaire menée dans les années 1990 et au début de cette décennie. La demande n'a pas été suivie d'une augmentation parallèle de l'offre potentielle, en raison principalement de réformes insuffisantes qui ont empêché les gains de productivité de favoriser une dynamique de rattrapage. Les importations ont augmenté sensiblement, entraînant des déficits extérieurs et une dette élevés. Au fil du temps, l'augmentation de la dette extérieure a conduit à une diminution du revenu intérieur disponible. ».

11. Les nouveaux chiffres d'Eurostat donnent la prévision suivante sur le taux de croissance du PIB au Portugal : 2011 -1,9%, 2012 -3,0%, 2013 +1,1%. Cela correspondrait à une plus forte diminution du taux de croissance économique globale, en particulier en 2012.

12. Après une brève période d'incertitude⁵ concernant le traitement de la crise de la dette nationale avant la réunion du Conseil européen du 11 mars 2011, le Portugal a été contraint de demander une assistance financière le 7 avril 2011 auprès de la troïka FMI/BCE/UE. Le résultat de la négociation a été consigné dans un Programme d'ajustement économique⁶. Portugal recevra jusqu'à 78 milliards EUR d'aide des membres de la troïka pour ses besoins financiers internes et pour soutenir son système bancaire. L'engagement politique le plus important est celui de réduire le déficit budgétaire par rapport au PIB (objectif budgétaire) suivant la feuille de route ci-après. Pour 2011, l'objectif est un déficit budgétaire maximal de -5,9 % par rapport au PIB.

13. En 2013, le Portugal devrait de nouveau respecter l'objectif de déficit de 3 % prévu par le traité de Maastricht. Le Portugal, de même que les partenaires de la troïka, sont convaincus que le pays aura alors un accès illimité aux marchés de capitaux et pourra rembourser les obligations d'Etat dans des conditions normales, et que son secteur bancaire fonctionnera alors correctement⁷.

14. Ce programme et le protocole d'accord qui y figure incluent divers engagements ayant trait à la responsabilité des collectivités territoriales ou ayant un impact direct ou indirect sur les questions d'autonomie locale et régionale. Les principaux engagements concernant l'autonomie locale et régionale sont les suivants :

- Réduire de 175 millions EUR les dotations de l'Etat aux communes en 2012 et 2013 ;
- Réduire annuellement de 2 % le nombre d'agents des communes en 2012 et 2013 ;
- Redessiner la carte administrative du pays afin de diminuer le nombre des unités (paroisses) ;
- Abaisser de 125 % à 62,5 % la limite d'endettement global des collectivités locales prévue à l'article 37 de la loi 2/2007. Les détails de ces réformes sont présentés ci-dessous.

15. En outre, le programme prévoit des réductions des déductions fiscales pour le niveau régional (impôt sur les sociétés et impôt sur le revenu des ménages). Les mesures fiscales-structurelles peuvent avoir des effets sur le processus budgétaire, en renforçant la gestion du risque, l'établissement de rapports et le suivi. De nouvelles règles sont à mettre en œuvre concernant les entreprises d'Etat (ou des communes). Les postes de direction et les unités administratives devraient être réduits d'au moins 15 % d'ici à la fin 2012. Il est prévu de réduire sensiblement le nombre des

⁴ EcFin Country focus, Portugal's boom and bust: lessons for Euro newcomers. Volume 3, issue 16, 22.12.2006

⁵ Voir Dow Jones : du 22.2.2011, le Portugal pourrait prochainement avoir besoin d'une assistance financière, <http://www.dowjones.de/site/2011/02/portugal-könnte-bald-finanzhilfen-benötigen-kreise.html>

⁶ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf

(anglais uniquement) Les documents du programme sont publiés dans l'Annexe 4 (Lettre d'intention, p. 38 ; Portugal – Protocole de politiques économiques et financières, p. 41, Protocole d'accord sur les conditions spécifiques des politiques économiques, p. 58, Portugal – Protocole d'accord technique (PAT), p. 94) et l'Annexe 5 (Calendrier indicatif des mesures financières sectorielles et structurelles contenues dans le Protocole d'accord sur les conditions spécifiques des politiques économiques)

⁷ Voir une présentation du système bancaire portugais dans : Statistiques bancaires de l'OCDE : Notes méthodologiques par pays 2010 © OCDE 2011, Portugal pages 167 et suivantes.

collectivités locales et la valeur imposable de tous les biens devrait se rapprocher de leur valeur de marché. Ces éléments sont présentés plus en détail dans les chapitres suivants.

16. Le programme a été approuvé formellement par le Conseil européen le 30 mai 2011 et par le conseil d'administration du FMI le 20 mai. Il couvre la période 2011-2014. Un tiers du montant total de l'aide fournie (jusqu'à 26 milliards EUR) sera financé par l'Union européenne dans le cadre du Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), un autre tiers le sera par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le dernier tiers par le FMI au moyen d'un mécanisme élargi de crédit. »⁸ Le Parlement portugais a approuvé le programme. D'après l'Association nationale des municipalités portugaises (ANMP), le programme n'a fait l'objet d'aucune consultation préalable entre les autorités centrales et les collectivités locales et régionales, l'ANMP ayant cependant pu l'analyser et recevoir des commentaires de la part des autorités nationales compétentes⁹.

17. Le Gouvernement portugais a récemment réactualisé le programme¹⁰ et s'est engagé à mener les réformes suivantes concernant les pouvoirs locaux et régionaux :

« Autorités locales et régionales

13. Le cadre budgétaire inter-niveaux doit être révisé intégralement afin d'accroître la responsabilité et la transparence budgétaires à tous les niveaux d'autorité. Il nous faudra plus de temps que ce que nous avons envisagé initialement pour soumettre au Parlement les lois de finance publique locale et régionale (fin décembre 2011). Par conséquent, nous rééchelonnerons notre mandat et préparerons, pour fin décembre, un document détaillant les principaux éléments de la réforme. Sur la base de ce document et avec l'assistance du FMI et de la Commission européenne, nous soumettrons au Parlement un projet de loi de finance publique régionale d'ici à la fin mars 2012 (référence structurelle) et un projet de loi de finance publique locale d'ici à la fin juin.

14. Nous rechercherons un accord financier avec la Région autonome de Madère. Cette région pèse lourdement sur les finances publiques portugaises. L'accord inclura des critères quantitatifs sur la performance budgétaire et les réformes structurelles. Ces dernières seront conformes aux recommandations de la mission d'assistance technique de septembre. En tant que condition préalable à la signature de l'accord, le gouvernement de Madère présentera un bilan financier, qui sera examiné par les autorités et adressé à la Cour des comptes (Protocole d'accord, paragraphe 3.17). Le budget 2012 de Madère devra être pleinement conforme au budget de l'Etat. Dans le cadre du programme, nous veillerons à ce que tous les arriérés de paiement soient contrôlés avant la mise en œuvre d'une stratégie de règlement. En attendant la mise en place de l'accord, nous renforcerons notre suivi de l'exécution du budget de Madère.

15. Une évaluation des entreprises publiques locales et régionales est en préparation. Sur la base de cette analyse et sur l'exemple du Plan stratégique pour les entreprises publiques nationales, nous préparerons des plans de restructuration pour le secteur des entreprises publiques locales d'ici à la fin janvier 2012. Concernant les entreprises publiques régionales, la restructuration dans le cas de Madère débutera dans le cadre du programme susmentionné, tandis que les travaux ont déjà commencé aux Açores.

Réforme de la fonction publique

16. Des projets visant à rationaliser la fonction publique (y compris les entreprises et les fondations publiques) sont en voie de réalisation. Au niveau central, nous appliquerons

⁸ Commission européenne, Le Programme d'ajustement économique pour le Portugal, Documents hors-série 79, juin 2011, page 4 (anglais uniquement)

⁹ L'ANMP avait préparé à l'intention des rapporteurs du Congrès un document contenant des explications détaillées des éléments clés concernant le processus de réforme actuel de la démocratie locale et régionale. Sur ce point, l'ANMP notait ce qui suit : « L'ANMP a examiné le Protocole d'accord signé par le FMI, l'Union européenne et la Banque centrale européenne et s'est tenue informée de sa mise en œuvre, en particulier pour ce qui concerne son impact sur les collectivités locales. Elle a aussi tenu des réunions avec les organes susmentionnés. »

¹⁰ Lettre d'intention du 9 décembre 2011. Pour plus de détails (anglais uniquement), voir le site internet du FMI : <http://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/120911.pdf>

pleinement les mesures contenues dans le PREMAC (Plan de restructuration et de modernisation de l'administration centrale) adopté en juillet, qui vise à réduire de 40 % les structures administratives et de 27 % les postes de direction (soit davantage que la réduction de 15 % décidée dans le MPEF de mai 2011). Au niveau local, nous avons approuvé en octobre le « Livre vert pour la réforme de l'administration locale » et nous soumettrons les projets de loi correspondants au Parlement d'ici à la fin juin 2012. »

18. Dans le contexte de ces négociations entre le Portugal et les membres de la troïka, la mission de suivi du Congrès au Portugal s'est déroulée dans des circonstances exceptionnelles.

19. Les rapporteurs du Congrès soulignent les difficultés auxquelles le Portugal est confronté pour restaurer la discipline budgétaire et fiscale, redresser l'économie et la compétitivité et réduire le chômage. A cet égard, ils souhaitent remercier tous les interlocuteurs rencontrés lors de la mission pour leur esprit d'ouverture concernant les problèmes d'autonomie locale et régionale et leur disponibilité pour fournir des informations utiles à la délégation.

20. Les conséquences des engagements pris en vertu du Protocole d'accord ayant trait à l'autonomie locale et régionale appellent trois remarques générales :

- L'obligation pour le Portugal de réduire son déficit public global suivant un plan très ambitieux contraint les autorités nationales à adopter d'importantes réductions des dépenses et des recettes ainsi qu'à mener des réformes territoriales et administratives qui ont aussi une incidence aux niveaux local et régional.
- Les opinions des représentants des partis politiques et de l'Etat donnent le sentiment que la nécessité des réformes imposées par la troïka incite à conduire de vastes réformes aux niveaux local et régional (cette nécessité était reconnue de longue date, mais rien n'avait été entrepris jusqu'alors).
- Une attention modérée a évidemment été accordée à la question de la conformité des exigences de la troïka avec les dispositions fondamentales de la Constitution, qui garantit l'autonomie locale et régionale, ou avec celles de la Charte. Les obligations de réforme découlant du Protocole d'accord pour les niveaux local et régional sont qualifiées d'« inévitables ».

21. Les rapporteurs ont donc conscience que deux approches sont possibles pour évaluer la situation actuelle de l'autonomie locale ou régionale au Portugal du point de vue de la conformité avec la Charte :

- Accepter d'une part le fait qu'une forte pression s'exerce sur les autorités nationales pour remédier à la grave crise de la dette publique et d'autre part les conséquences de cette pression sur l'autonomie locale et régionale, et en particulier sur les budgets, ce qui revient à accepter une suspension politique, du moins temporaire, de la Charte ;
- Ou appeler néanmoins, même en ces temps difficiles, au respect des dispositions constitutionnelles concernant l'autonomie locale et régionale et à la conformité avec la Charte.

22. Seule cette deuxième solution est acceptable pour évaluer la situation actuelle du point de vue spécifique de l'autonomie locale et régionale. La crise de la dette publique du Portugal n'a pas modifié l'ordre constitutionnel, ni l'architecture fondamentale caractérisant les différents niveaux d'autorité. De même, elle n'a pas supprimé le caractère juridiquement contraignant de la Charte. Le Portugal a ratifié la Charte sans formuler de réserve, et elle doit donc être respectée dans son ensemble dans la législation et l'action politique du pays. Il convient par conséquent de préserver la cohérence entre les dispositions de la Charte et les mesures du Programme d'ajustement économique ayant trait à l'autonomie locale et régionale. Sinon, les mesures d'ajustement pourraient avoir un effet négatif sur les relations entre les collectivités territoriales et l'Etat lorsque la crise sera terminée.

23. Parce que le Programme d'ajustement économique porte à la fois sur des aspects budgétaires et économiques et sur des réformes structurelles ambitieuses au niveau de l'Etat, il faut que le vaste débat constitutionnel, politique et économique sur ses objectifs et ses effets porte non seulement sur la dimension locale et régionale du Programme mais aussi sur la portée de l'autonomie locale et régionale garantie par la Charte. La crise pourrait donc contribuer à améliorer le dialogue entre les autorités nationales, régionales et locales, en les amenant à trouver ensemble des solutions à ses conséquences dramatiques. A cet égard, il pourrait être utile de se référer aux « Lignes directrices relatives à l'action des pouvoirs publics face à l'impact de la crise économique sur les collectivités

locales », adoptées à Utrecht, en 2009, par les ministres responsables des collectivités locales et régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe.

24. Les collectivités territoriales doivent aussi s'impliquer activement dans ce processus de consolidation. Un dialogue structuré entre les niveaux national, régional et local peut aider toutes les instances à trouver des solutions adaptées aux différents aspects de la crise. L'expérience d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe montre que la crise ne peut être vaincue qu'au moyen d'une coopération accrue et plus efficace entre les différents niveaux d'autorité, même si de véritables réformes – concernant en particulier la répartition des pouvoirs, l'affectation des crédits ou les structures administratives – sont nécessaires pour trouver une solution à la crise.

2.2. Contexte politique interne : élections (présidentielles, législatives, régionales et locales)

25. En lien avec les négociations sur le dispositif d'assistance internationale, le gouvernement du Premier ministre José Sócrates (*Partido Socialista*) a été mis en minorité au Parlement concernant le plan d'ajustement budgétaire¹¹. Il a alors remis sa démission le 23 mars 2011. Les élections législatives anticipées se sont tenues le 5 juin 2011. D'après les résultats officiels, les 230 sièges de l'Assemblée de la République se sont répartis de la manière suivante entre les partis politiques :

<u>Partido Social Democrata</u> (PPD/PSD)	38,65 % = 108 sièges
<u>Partido Socialista</u> (PS)	28,06 % = 74 sièges
<u>Centro Democrático e Social – Partido Popular</u> (CDS-PP)	11,70 % = 24 sièges
<i>Coligação Democrática Unitária:</i>	
<i>Partido Comunista Português e Partido Ecologista "Os Verdes" (PCP-PEV)</i> ¹²	7,91 % = 16 sièges
Bloco de Esquerda (B.E.)	5,17 % = 8 sièges

Source : <http://www.legislativas2011.mj.pt/index.html>

26. Le nouveau Premier ministre, pour le mandat 2011-2015, est Pedro Passos Coelho. Sa coalition PPD/PSD et CDS-PP détient 132 des 230 sièges de l'Assemblée de la République. Le programme de gouvernement pour la durée du mandat a été présenté le 30 juin 2011.¹³

27. Les prochaines élections locales et régionales auront lieu en 2013.

2.3. Perception des questions d'autonomie locale dans le système des partis

28. Un élément clé du débat politique sur l'autonomie locale et régionale concerne le « Programme d'ajustement économique » pour le Portugal, que le précédent gouvernement a approuvé avec l'accord du Parlement.

29. Lors de la réunion avec les rapporteurs du Congrès, les vues exprimées par les représentants des partis politiques présents au Parlement sur la question de l'autonomie locale et régionale incluaient les éléments ci-dessous :

30. Le PSD tire généralement partie des pressions exercées par les organisations internationales pour mener d'importantes réformes à tous les niveaux, et notamment pour organiser le pouvoir local plus efficacement et fusionner les localités les plus petites au nom du principe de subsidiarité. Les mesures de restriction des autorités centrales pourraient en théorie menacer l'autonomie des pouvoirs locaux, mais il s'agirait alors d'une conséquence du programme de la troïka. Concernant les finances locales, les communes reçoivent un financement inférieur à celui que prévoit la loi. Le PSD évoque l'idée de privilégier certains types de dépenses locales, concernant par exemple l'environnement, ou de les exclure des restrictions relatives à l'endettement.

¹¹ Voir (en portugais) le commentaire général sur la situation dans : Económico, 17/03/11 00:04 | Bruno Proença, http://economico.sapo.pt/noticias/o-povo-tem-de-ser-ouvido_113609.html (Traduction : Le peuple doit être entendu). Le cours des événements politiques s'est accéléré dernièrement. Les déclarations faites hier par José Sócrates ont eu le mérite de fixer la date et le lieu du duel final, mettant ainsi un terme à un climat qui étouffait la vie nationale.

¹² Le PCP et le PEV ont participé aux élections en 2011 au sein de la coalition « Coligação Democrática Unitária (PCP-PEV) », recevant 7,91% votes.

¹³ Discurso de apresentação do Programa do Governo, 2011-06-30
<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/PrimeiroMinistro/Intervencoes/Pages/Intervencoes.aspx>

31. Le PS met l'accent sur la question de l'autonomie locale et sur la nécessité de définir d'une part la fonction de l'Etat et de l'autre celle des pouvoirs locaux. La question des « élections municipales » mérite une attention particulière, de même qu'il est nécessaire de donner plus de transparence à l'action des pouvoirs locaux. Le PS est favorable à une réforme des paroisses, en particulier dans la région de Lisbonne (réduction de leur nombre de 56 à 26). Une approche pluriannuelle de l'organisation des finances locales est aussi proposée.

32. Le CDS/PP est globalement favorable aux quatre axes énoncés dans le « Livre vert »¹⁴. Il s'intéresse en particulier à la réforme du secteur économique communal, à la protection des paroisses de l'intérieur des terres, afin de respecter et d'améliorer la cohésion territoriale, et à la réforme des exécutifs locaux (suppression des représentants de l'opposition au sein de ces organes). Concernant l'autonomie régionale, le CDS/PP se montre sceptique, du fait que les réformes requièrent une majorité des deux tiers au Parlement. Les finances locales dépendent largement de transferts de l'Etat (pour 70 %, tandis que les recettes fiscales propres des collectivités locales restent de seulement 11 %). L'Etat collecte tous les impôts par le biais de son administration. Les autorités locales ont le sentiment de ne pas recevoir suffisamment. Du point de vue des recettes, les évaluations des biens locaux seront augmentées de 0,5 à 0,8 %. Les propriétaires immobiliers ont de plus en plus de mal à gérer convenablement leurs bâtiments : le nombre des logements abandonnés ou en ruine est en augmentation. En conséquence de la crise, les dépenses de santé et d'éducation sur le budget de l'Etat sont aussi en augmentation.

33. Le PCP (Parti communiste portugais) n'a pas signé le Protocole d'accord. Selon lui, la dette publique globale doit être renégociée avec les créanciers internationaux. Le problème principal concernant l'autonomie locale est selon ce Parti que le gouvernement ne respecte pas l'autonomie administrative et financière des pouvoirs locaux, et le manque d'équilibre dans la distribution des ressources financières entre l'administration locale et nationale, , ceci en violation de la Constitution du Portugal. Rien ne devrait être changé au système des élus des organes exécutifs locaux, eu égard au travail des 60 000 conseillers élus, qui remplissent leur mission sans être rémunérés. Le parti demande la mise en place de structures régionales pour le Portugal continental..

2.4. Rapport et recommandations antérieurs

34. Le Portugal a fait l'objet de plusieurs missions de suivi du Congrès. Nous nous référons à la Recommandation 127 (2003) du Congrès sur la démocratie locale et régionale au Portugal, ainsi qu'à un rapport sur les finances des collectivités locales, préparé en 2010 pour la Chambre des pouvoirs locaux¹⁵. La Recommandation 219 (2007) du Congrès sur le « Statut des villes capitales » mérite aussi d'être mentionnée.

3. Respect des obligations et engagements

3.1. Développements constitutionnels

35. La dernière modification apportée à la Constitution concernant l'autonomie locale et régionale l'a été en 2005¹⁶. En lien avec les engagements du Programme d'ajustement économique, le Portugal prévoit de modifier profondément la portée et le cadre de l'autonomie locale et régionale, mais les représentants de l'Etat n'ont pas précisé si pour ce faire une modification de la Constitution serait aussi nécessaire. D'après le secrétaire d'Etat à l'Administration locale et à la Réforme administrative (SEALRA), le Gouvernement a formulé les éléments de la réforme en octobre 2011 dans son « Livre vert sur la réforme de l'administration locale »¹⁷. La réforme comprend quatre axes principaux :

- le secteur économique communal ;
- l'organisation du territoire ;
- la gestion communale et intercommunale et le financement ;

¹⁴ Voir ci-dessous au chapitre 3.1 Développements constitutionnels

¹⁵ Commission institutionnelle CPL(18)4 du 24 février 2010

¹⁶ La « VII Revisão constitucional [2005] (Lei Constitucional n° 1/2005 de 12 de Agosto) » a introduit l'article 295 de la Constitution, relatif aux référendums organisés dans le cadre de l'UE.

¹⁷ Voir le Livre vert (en portugais « Documento verde da reforma da administração local ») : http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Documentos/MAAP/Doc_Verde_Ref_Adm_Local.pdf

- différents aspects concernant la démocratie locale.

36. Les diverses propositions contenues dans le « Livre vert » reprennent les engagements du Programme d'ajustement et constituent un guide d'orientation général pour les différents instruments juridiques envisagés sous chacun des quatre axes ci-dessus. Les engagements contenus dans le Programme d'ajustement (voir point 6) auront des conséquences sur le nombre et la taille des collectivités locales¹⁸ et sur les volets dépenses et recettes des collectivités territoriales du fait de la réduction des dotations de l'Etat ou d'une flexibilité limitée des impôts, et entraîneront une limitation plus stricte des plans d'endettement des collectivités territoriales¹⁹. Ils exigeront d'apporter d'importants changements à la procédure budgétaire et au processus de responsabilité et de rapports ; ils auront des conséquences du point de vue des ressources humaines²⁰ des administrations locales et régionales, par exemple en termes de structures, d'effectifs et d'échelle des salaires des fonctionnaires locaux et régionaux ; enfin, ils nécessiteront de profondes réformes concernant les entreprises publiques locales et régionales.²¹ Par ailleurs, certaines mesures concernant l'Etat ou les entreprises publiques nationales auront aussi une incidence indirecte sur les collectivités locales et régionales, par la réduction des aides de l'Etat aux citoyens, et elles contraindront les autorités territoriales à compenser les transferts de l'Etat. Cela aura évidemment des conséquences pour l'exercice des compétences des collectivités locales et régionales.

37. Le « Livre vert » définit les objectifs, les procédures et la méthodologie des axes de la réforme, mais il n'a lui-même aucun effet juridiquement contraignant. Lors de leurs entretiens respectifs avec les rapporteurs, le secrétaire d'Etat et divers autres représentants de l'Etat ont souligné le caractère politique de cet instrument, qui pourra encore faire l'objet de discussions et d'une nouvelle rationalisation dans le cadre du débat parlementaire et du processus législatif. Les associations de pouvoirs locaux et régionaux devraient avoir la possibilité d'intervenir au sujet de différents aspects de l'instrument.

38. Conformément à la méthodologie adoptée concernant les entreprises publiques communales (EPC), le pouvoir central a développé des mécanismes juridiques destinés à suspendre la création de nouvelles entités jusqu'à l'évaluation du fonctionnement des EPC existant actuellement et l'entrée en vigueur du nouveau cadre juridique^{22 23}. Une approche analogue est adoptée concernant les autres axes de la réforme. Le gouvernement s'est engagé à respecter, par exemple au sujet des paroisses, l'identité, la toponymie, l'histoire et la culture de ces entités lors du processus législatif relatif à la nouvelle carte des collectivités²⁴.

39. Bien que la mise en œuvre des objectifs formulés dans le Livre vert nécessite l'adoption d'instruments juridiques contraignants, le Gouvernement privilégie une « rationalisation » de la législation ordinaire en vigueur et n'a actuellement aucune intention de modifier la Constitution. D'après le secrétaire d'Etat à l'Administration locale, le Gouvernement souhaite respecter l'autonomie locale (et régionale), mais il appliquera les réformes de manière à respecter globalement l'équilibre

¹⁸ La restructuration des collectivités locales devrait viser à réduire leur nombre à 1000-1500 (au lieu de 4 259 actuellement).

¹⁹ Le Gouvernement étudie actuellement un nouvel instrument destiné à modifier la limite de l'endettement global instaurée lors de la réforme de 2007. Le ministère des Finances est favorable à une réduction de la limite d'endettement, de 125 % à 62,5 %. En termes monétaires, cette mesure provoquerait une réduction de 140 millions EUR des dotations PIE aux collectivités locales et régionales. L'une des principales propositions est une réduction des salaires et primes des agents publics (suppression des primes de Noël et Pâques = 14 %). L'ANMP a approuvé le recours à cette réduction en tant qu'instrument permettant de limiter les plafonds d'endettement.

²⁰ Pour plus de détails, voir le paragraphe 114.

²¹ Les diverses autorités considèrent très largement que les entreprises publiques communales doivent trouver leurs ressources économiques et financières au niveau des communes. Après une réunion avec la Cour des comptes, l'approche du pouvoir central sera révisée. Il n'y aura pas d'interdiction générale de créer des entreprises publiques communales, mais des réglementations seront nécessaires pour éviter les conséquences négatives de ces entreprises pour leurs communes. L'exercice de rationalisation doit aussi être renforcé. Le processus reposera sur un Livre blanc du gouvernement sur les entreprises communales, qui devrait être présenté en novembre 2011. Un processus de consultation est en cours.

²² Présentation à l'Assemblée d'un projet de loi sur un nouveau cadre juridique pour le secteur économique communal, mettant l'accent sur le renforcement de la législation en vigueur, à savoir :

- loi n° 53-F/2006, régime juridique du secteur économique communal ;
- loi n° 2/2007 sur les finances locales.

²³ loi n° 55/2011, du 15 novembre a modifié le régime juridique applicable aux entreprises d'Etat : à savoir, elle a suspendu la création des nouveaux EPC (article 4).

²⁴ Livre vert, page 25, Initiative auprès de l'Assemblée en vue de donner un caractère plus concret aux textes législatifs relatifs à la nouvelle carte des collectivités, notamment :

- loi n° 8/93, dispositif juridique pour la création des paroisses (en cours de rédaction).

entre les intérêts nationaux et locaux/régionaux. Pour ce qui concerne le rôle de la Charte dans le processus législatif, le secrétaire d'Etat n'en fait pas un texte de référence majeur pour les réformes préparées actuellement.

3.2. L'autonomie locale ; la Charte européenne de l'autonomie locale

3.2.1. Dispositifs institutionnels et transfert de compétences

40. La base constitutionnelle de l'autonomie locale réside principalement dans l'article 235 de la Constitution, dont le premier paragraphe garantit l'existence des collectivités locales en tant qu'éléments de l'organisation démocratique du pays. Cette disposition correspond au contenu de l'article 3, paragraphe 1, de la Charte. Toutefois, il s'agit uniquement d'une garantie institutionnelle, et non de l'existence effective de chaque collectivité locale. Cette distinction pourrait être importante dans le cadre du projet de réforme de la carte des collectivités territoriales du Portugal.

41. L'article 235, paragraphe 2, de la Constitution définit la fonction des collectivités locales et précise qu'elles « visent à défendre les intérêts propres de leurs habitants ». Cette formulation n'est pas directement équivalente à celle de l'article 3, paragraphe 1, de la Charte, selon lequel l'autonomie locale désigne « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ». La formulation de l'article 235, paragraphe 2, exclut au niveau constitutionnel la capacité pour les organes d'autonomie « de régler et de gérer, sous leur propre responsabilité, une part importante des affaires publiques ». Toutefois, si l'on tient compte des dispositions de la législation ordinaire du Portugal concernant les compétences et responsabilités de ces organes (loi 159/99), le champ des responsabilités attribuées aux différents types de collectivités du Portugal – les paroisses (*freguesias*) et les communes d'une part, les régions autonomes d'autre part – correspond largement à la définition contenue dans l'article 3, paragraphe 1, de la Charte. Le champ de ces responsabilités est présenté de manière détaillée dans le rapport du CDLR de 2006 sur le Portugal²⁵.

42. La protection des autorités locales est renforcée au moyen de l'article 288, alinéa n), de la Constitution²⁶, qui restreint la possibilité de révision concernant l'autonomie des collectivités locales ainsi que l'autonomie politique et administrative des archipels.

43. Le Livre vert définit²⁷ certaines orientations importantes concernant non seulement l'extension des compétences et responsabilités des collectivités territoriales et les différents types de coopération intercommunale, mais aussi le fonctionnement de l'ensemble de l'architecture de l'Etat :

Concernant l'attribution de compétences et de responsabilités aux divers niveaux de collectivités locales ainsi que leurs mécanismes de financement, la réforme de l'administration locale répondra aux principes suivants :

- a) appliquer les principes de décentralisation et de subsidiarité ;*
- b) mettre l'accent sur l'amélioration de la cohésion nationale et la promotion de la solidarité interrégionale ;*
- c) privilégier l'efficacité de la gestion publique ;*
- d) trouver un équilibre entre la décentralisation des compétences et sa bonne adéquation avec les mécanismes de financement nécessaires ;*
- e) renforcer la transparence du système de gestion des collectivités autonomes par l'éducation à une citoyenneté active ;*
- f) créer un tableau de bord des collectivités autonomes, avec l'aide de la DGAL²⁸, en recensant les meilleures pratiques au niveau local ;*
- g) réformer la citoyenneté de telle sorte que la société civile puisse contrôler l'action et l'exercice de l'autonomie locale, en encourageant la création de ressources et de mécanismes pour un accès plus vaste et plus facile à l'information publique ;*

²⁵ CDLR, Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale au Portugal, page 31 et suivantes.

²⁶ Article 288 (Limites matérielles de la révision)

Les lois de révision constitutionnelle doivent respecter :

n) l'autonomie des collectivités locales ;

o) l'autonomie politique et administrative des archipels des Açores et de Madère.

²⁷ Livre vert, pages 26/27.

²⁸ DGAL – Direcção Geral das Autarquias Locais

Sur la base des principes ci-dessus, le Gouvernement vise à atteindre les résultats suivants :

- a) redéfinir les compétences, en valorisant la performance des communautés de communes et des zones urbaines ;*
- b) différencier et articuler les compétences et les responsabilités entre les paroisses, les communes, les communautés de communes et les autres structures d'association ;*
- c) accroître la légitimité et le contrôle démocratique des communautés de communes et des zones urbaines ;*
- d) régler les associations intercommunales en vue de leur attribuer des compétences, en évitant le chevauchement des structures et en générant des économies dans l'utilisation des ressources ;*
- e) réviser le système de financement des autorités locales en vue de réaliser les objectifs suivants :*
 - i. la viabilité financière ;*
 - ii. un nouveau modèle concernant les ressources propres.*

44. Ayant à l'esprit qu'une réforme constitutionnelle accroîtra les obstacles juridiques à la mise en œuvre du programme de réforme ambitieux en temps opportun, et bien que les autorités n'aient annoncé aucun projet de réforme constitutionnelle, il est néanmoins nécessaire de comparer, d'une part, les différentes propositions de réforme contenues dans le Livre vert et, d'autre part, les dispositions constitutionnelles susmentionnées et les principes énoncés dans la Charte. Tout projet de loi ayant une incidence sur l'autonomie locale et régionale doit respecter l'article 288, alinéa n), de la Constitution. Cette disposition s'applique aux « lois de révision constitutionnelle » et à plus forte raison encore aux lois ordinaires.

45. Les représentants de l'Etat n'ont fourni aucune information concernant un éventuel contrôle de la constitutionnalité des différentes mesures de réforme envisagées, ni le cas échéant sur les résultats d'un tel contrôle. En outre, aucune indication n'a été donnée sur le statut juridique du « Programme d'ajustement économique » et de ses divers éléments vis-à-vis de la Constitution portugaise ou de la Charte. Bien évidemment, le Programme n'a pas le statut juridique d'un traité international et n'a pas été transposé dans le système juridique portugais selon l'article 8, paragraphe 2, de la Constitution. Alors il n'a pas une valeur juridique équivalente à celle de la Constitution elle-même, ou à celle de la Charte. Bien que les représentants de l'Etat partent du principe que le Programme est politiquement contraignant et permet de limiter considérablement le champ actuel de l'autonomie locale et régionale, la situation juridique appelle à opérer une distinction plus fine entre les éléments de la réforme qui touchent directement à des aspects essentiels de l'autonomie locale protégés par la Constitution et ceux qui ont un caractère plus technique ou administratif.

3.2.2. Questions territoriales

46. L'un des principaux objectifs de la réforme concerne l'organisation territoriale du pays au niveau local. Le secrétaire d'Etat a évoqué cette question dans les termes suivants : « La restructuration des collectivités locales devrait viser à réduire leur nombre à 1000-1500. »²⁹ Dans l'intervalle, le gouvernement a présenté le projet de loi 44/XII, qui a modifié les critères géographiques et démographiques visant à réformer le niveau des paroisses (il y a maintenant une forte différenciation dans les objectifs de réforme des zones urbaines et rurales) ce qui, en conséquence, va conduire à la réduction du nombre de paroisses afin que leur nombre corresponde à la fourchette fixée par la réforme (entre 2000 et 2500). Un autre aspect important concerne les fonctions des communautés de communes (CIM) et des zones urbaines³⁰. Par ailleurs, il n'est pas envisagé de modifier les structures des régions administratives du Portugal continental, tandis que des réformes limitées des dispositions légales applicables aux deux archipels sont prévues. Le Gouvernement n'a pas l'intention de créer de nouvelles structures régionales. Les structures actuelles seront renforcées en fonction des résultats de deux projets pilotes sur le renforcement des collectivités « régionales ».

47. Toutes ces réformes devront s'appuyer sur les dispositions constitutionnelles qui définissent le domaine de l'autonomie locale et régionale. La Constitution portugaise marque des différences importantes entre les divers types d'autonomie locale et régionale. Elle prévoit d'un côté la création de deux « régions autonomes », à savoir les Açores et Madère (voir articles 225 et suivants). De l'autre, elle prévoit trois types de « collectivités locales » (articles 235 et suivants) : les paroisses (*freguesias*),

²⁹ Au lieu de 4 251 unités actuellement – voir paragraphe 43

³⁰ Livre vert, page 29.

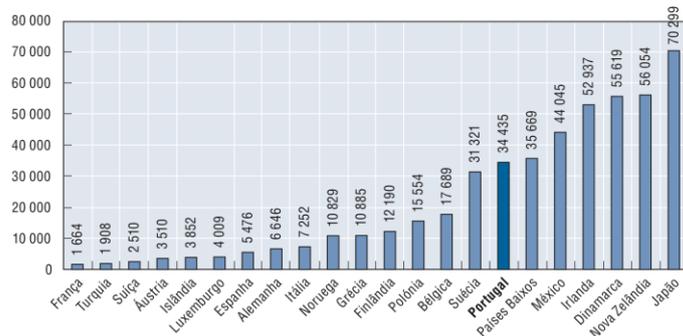
les communes et les régions administratives sur le continent. En outre, la Constitution permet, dans les grandes zones urbaines et sur les îles, la création « d'autres formes d'organisation territoriale des pouvoirs locaux » (article 236, paragraphe 3).

48. En raison des résultats négatifs du référendum organisé en 1998 sur la base de l'article 256 de la Constitution, aucune « région administrative » n'a été créée à ce jour. Par conséquent, tandis que trois niveaux d'autonomie locale et régionale ont été créés aux Açores et à Madère, deux seulement existent sur le continent. Le Congrès a adopté une recommandation sur ce thème en 2003³¹. Les représentants des collectivités locales et régionales ont cependant souligné lors de la réunion avec les rapporteurs que si le « non » l'avait remporté au référendum de 1998, c'était parce que le découpage régional soumis au référendum n'était pas de nature à résoudre les problèmes du Portugal au niveau régional. Peut-être faudrait-il donc tenir un nouveau référendum au sujet de l'organisation territoriale du Portugal continentale, à la condition que l'article 256 de la Constitution permette cette deuxième initiative.

49. La collectivité locale la plus importante, en termes d'unité, de compétences, de finances et de capacité organisationnelle, est la commune (*município*). Le Portugal compte 308 communes, qui ont une population moyenne d'environ 35 000 habitants. La réforme ne semble pas viser à améliorer l'efficacité de l'administration locale au moyen de fusions entre communes, ce qui peut se comprendre si l'on sait que les communes portugaises ont déjà une population relativement élevée par rapport à celles d'autres pays.

50. Sur le plan international, le classement du Portugal du point de vue du nombre et de la population des communes et des paroisses est le suivant³² :

Figura 3.3. Dimensão média dos municípios nos países da OCDE em 2006
Unidade: número de pessoas por município



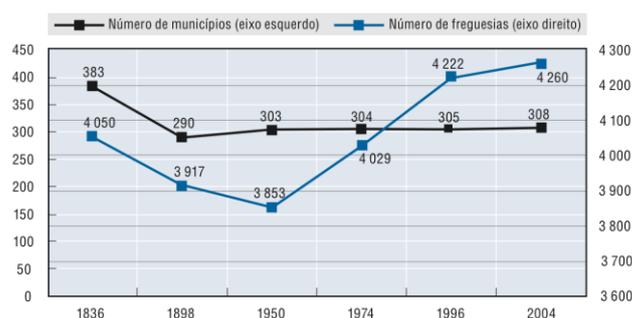
Fonte: Base de dados da OCDE.

Figure 3.3. Taille moyenne des communes dans les pays de l'OCDE en 2006

Unité : nombre d'habitants par commune

Source : base de données de l'OCDE

Figura 3.4. Número de municípios e freguesias em Portugal



Fonte: Conselho da Europa.

Figure 3.4. Nombre de communes et de paroisses au Portugal

Nombre de communes (axe gauche)
Nombre de paroisses (axe droit)

Source : Conseil de l'Europe

³¹ Paragraphe 82 de la recommandation 127(2003) du Congrès :

82. Le 8 novembre 1998, date où s'est tenu un référendum sur la création de huit régions sur le continent, 64 % des électeurs (le taux de participation était de 49 %) se sont prononcés contre cette proposition. On trouvera un compte rendu plus détaillé des événements dans un document sur les résultats du référendum du 8 novembre 1998 rédigé par M. Montalvo à l'intention de la Commission permanente de la Chambre des régions du CPLRE (CPR/CP (5)15), auquel nous renvoyons le lecteur.

³² Estudos Territoriais da OCDE Portugal, 2008 –
Etudes territoriales de l'OCDE Portugal © 2008 OCDE

51. En comparaison, le nombre des paroisses est relativement important : en effet, on en compte plus de 4 251, et leur nombre n'a pas cessé de progresser légèrement depuis 1950. Les délimitations territoriales des paroisses coïncident avec celles d'une commune, de sorte qu'aucune paroisse n'est située sur deux ou plusieurs communes.

52. D'après l'analyse du président de l'Association des paroisses, la structure de ces collectivités présente à la fois un problème quantitatif et un certain nombre de déséquilibres structurels et caractéristiques spécifiques :

- La taille des paroisses en nombre d'électeurs est très inégale, allant de 39 électeurs à 57 000.
- Les recettes financières sont très limitées (approximativement 1 % de l'ensemble des recettes locales).
- Le financement annuel des paroisses va de 15 230 à 403 000 EUR.
- Bien que juridiquement indépendantes, les paroisses dépendent financièrement de la commune dont elles font partie géographiquement.
- Un transfert de compétences et de personnels entre les paroisses et les communes est généralement possible.
- Les paroisses ont peu de compétences administratives, car seulement 1,4 % des membres de leurs organes sont rémunérés. Tous les autres interviennent à titre bénévole. La rémunération est comprise entre 610 et 953 EUR par mois (le salaire minimum est de 485 EUR).

53. Les rapporteurs pensent qu'une réforme du niveau des paroisses semble souhaitable. Cependant, une simple fusion de paroisses pourrait ne pas produire les résultats attendus, eu égard aux faibles compétences et responsabilités des paroisses par rapport à celles des communes et au très faible impact budgétaire de l'administration des paroisses. Deuxièmement, la réforme ne prend pas pleinement en considération les fonctions traditionnelles des paroisses. En temps de crise, ces collectivités remplissent une mission spécifique du fait que les « personnes les plus pauvres » se tournent vers elles pour leurs besoins fondamentaux, en particulier en matière de services sociaux d'intérêt général. Ces aspects reflètent les notions de proximité, de transparence et de responsabilité démocratique. Tous ces éléments sont des valeurs de base importantes, caractéristiques de l'autonomie locale. Le Congrès a mentionné ces fonctions des paroisses dans sa recommandation de 2003³³. Ces observations semblent avoir encore toute leur pertinence aujourd'hui. Il pourrait donc être utile de réexaminer le point de départ de la réforme et d'y inclure des éléments qualitatifs afin de mettre en valeur la capacité des paroisses à avoir une action véritablement efficace au service des citoyens.

3.2.3. Relations entre autorités centrales et locales

54. Au Portugal, les autorités de l'Etat et les autorités locales sont relativement distinctes. Selon l'article 267, paragraphe 1, de la Constitution, « *l'administration publique sera structurée de façon à éviter la bureaucratisation, à rapprocher les services de la population et à assurer la participation des intéressés à leur gestion effective, notamment par l'intermédiaire des associations publiques, des organisations d'habitants et des autres formes de représentation démocratique.* » Sachant que le Programme d'ajustement économique pour le Portugal contient des engagements très importants concernant la réforme de l'administration publique nationale, trois questions au moins caractérisent les relations interinstitutionnelles entre l'Etat et les organes d'autonomie :

- La rationalisation de l'administration centrale entraînera une redéfinition de ses organes aux niveaux local et régional et appellera à réorganiser l'interface et les interconnexions entre ces niveaux. Cet exercice pourrait aussi avoir des conséquences pour les collectivités locales et régionales.
- La définition de paramètres destinés à accroître l'efficacité et l'efficacé des organes de l'administration centrale pourrait être adaptée afin de mener des réformes analogues aux niveaux

³³ Paragraphe 21 de l'exposé des motifs de la recommandation 127 (2003) du Congrès :

21. *Les dispositions de la Constitution qui ont trait aux paroisses reflètent une tradition ancienne, qui veut que les affaires communes soient organisées à un niveau aussi proche que possible du terrain. Comme son nom l'indique, la paroisse est une circonscription issue de l'Eglise. Elle n'a plus aucun lien juridique avec ce passé. Les rapporteurs ont l'impression très nette que la paroisse jouit d'une grande crédibilité et de l'affection de la population. Telles qu'elles fonctionnent actuellement, les paroisses représentent l'un des apports les plus originaux du Portugal à la tradition de l'autonomie des collectivités locales en Europe.*

local et régional, avec cependant le risque de porter atteinte à l'autonomie de réforme des organes territoriaux.

- Enfin – et surtout – les compétences « ordinaires » de contrôle dont les organes de l'administration centrale disposent actuellement vis-à-vis des organes autonomes pourraient être étendues ou détaillées dans les cas exceptionnels afin de rationaliser l'ensemble des activités centrales, régionales et locales.

55. Le domaine du développement économique au niveau régional offre un exemple d'interdépendance de ces problèmes. L'Etat dispose d'un outil majeur : les CCDR (*Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional*, 5 unités + îles). Ces unités correspondent, dans la terminologie de l'UE, au niveau NUTS-2 et ont constitué jusqu'à présent des organes déconcentrés du pouvoir central. Le Gouvernement projette de renforcer le niveau NUTS-2 au moyen de groupements intercommunaux et de zones urbaines. Le Livre vert contient des détails à ce sujet. Une étude pilote, dont le lancement est prévu au 1^{er} décembre 2011, devrait établir de quelle manière les compétences et responsabilités doivent être réparties entre les différents niveaux d'autorité. On ne sait pas encore précisément, à ce jour, si cette fonction de l'Etat sera affectée par l'inclusion d'aspects locaux (intercommunaux) – et le cas échéant dans quelle mesure elle le sera – ni si cet organe central de développement régional deviendra un nouveau type d'autorité situé entre les intérêts nationaux et locaux.

56. Les représentants de l'ANMP ont traité de questions spécifiques relatives au contrôle et à l'exercice des fonctions de maire³⁴. L'organe de contrôle a pris récemment des sanctions à l'encontre de maires pour non respect des réglementations financières, sous la forme d'amendes de 1 000 à 1 500 EUR. L'ANMP critique cette situation, affirmant que l'Etat ne peut pas sanctionner les détenteurs de mandats locaux en cas de résultats négatifs dans la gestion d'un endettement dont l'Etat est lui-même responsable (par exemple parce qu'il a réduit les lignes de crédit). Par ailleurs, l'Association pose la question de la différence d'approche entre la responsabilité légale des conseillers locaux et celle des membres du gouvernement. La question de la différenciation entre les conséquences de la responsabilité politique au niveau ministériel et celles de la responsabilité légale au niveau local ou régional est complexe et se pose pour tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. On trouvera des éléments de réponse à cette question au chapitre 3.3. Articles 7 et 8 (voir ci-dessous).

57. D'un point de vue juridique général, le contrôle administratif porte uniquement sur la légalité des activités des collectivités locales (article 242 de la Constitution) et ne vise donc normalement qu'à garantir le respect de la loi. Le Gouvernement, par le biais du ministère des Finances, est l'instance qui conduit le contrôle administratif général des collectivités locales. Ce contrôle prend la forme d'inspections, d'études et d'investigations, consistant notamment en la collecte et l'analyse d'informations et d'explications utiles pour vérifier le respect des lois et réglementations par les organes et services des collectivités locales, les zones urbaines et les communautés de communes. La Cour des comptes effectue un contrôle spécial des collectivités locales, en vertu de l'article 214 de la Constitution. Elle est habilitée non seulement à examiner les différents comptes mais aussi à effectuer des contrôles a priori de la légalité des dépenses impliquant des engagements financiers à moyen ou long terme, ainsi qu'à s'assurer que les dépenses sont couvertes par le budget. Le contrôle administratif est réglementé de manière détaillée dans la loi 27/96 du 1^{er} août 1996. Par ailleurs, les plans d'action des communes font l'objet d'instruments de contrôle spéciaux, destinés à garantir leur conformité avec certaines lois et réglementations, ainsi que leur conformité et leur compatibilité avec d'autres plans supra-communaux.

³⁴ Voir la communication de l'ANMP : « Responsabilidade financeira dos Autarcas, Assembleia da República rejeitou proposta que a anmp sugeriu e o governo aceitou », Comunicação ANMP, 09/12/2010

3.2.4. Ressources financières

Principes juridiques

58. Les règles de base du système de financement des collectivités locales sont garanties par l'article 238 de la Constitution³⁵. Cet article comporte au moins cinq garanties :

- l'autonomie des collectivités locales en matière de patrimoine et de finances propres ;
- le principe de la juste répartition des ressources publiques entre l'Etat et les collectivités locales ;
- la nécessité d'une péréquation en cas d'inégalités entre collectivités locales de même catégorie ;
- l'allocation des revenus financiers du patrimoine local et des redevances de services locaux ;
- le pouvoir de lever des impôts conformément à la loi.

59. L'article 254 de la Constitution ajoute à ces garanties le droit des communes de recevoir une part des recettes nationales provenant des impôts directs et le droit de disposer de recettes fiscales propres. Le pouvoir de créer de nouveaux impôts appartient à l'Assemblée de la République (article 165, paragraphe 1, alinéa j) ; les collectivités locales ne disposent en règle générale d'aucun pouvoir législatif d'instaurer de nouveaux impôts. Par conséquent, en vertu de la loi sur les finances locales, il est interdit à tout organe d'une collectivité locale de lever un impôt si celui-ci n'est pas prévu par la loi. Eu égard à l'évolution d'autres pays du Conseil de l'Europe vers une extension de la compétence fiscale des collectivités locales, un plus grande souplesse pourrait être envisagée au Portugal, en vertu également de l'article 9, paragraphe 4, de la Charte, selon lequel les systèmes assurant le financement des collectivités locales « *doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive* ». Tout impôt local supplémentaire devra néanmoins réunir deux conditions : avoir une assiette locale et ne pas porter atteinte au fonctionnement du marché intérieur portugais.

60. En complément de la Constitution, les lois suivantes contiennent des dispositions spécifiques sur les finances des communes et des paroisses : les lois 42/98 du 6 août 1998, 87-B/98 du 31 décembre 1998, 3-B/2000 du 4 avril 2000, 15/2001 du 5 juin 2001 et 94/2001 du 20 août 2001, la loi organique 2/2002 du 28 août 2002 et, surtout, la loi 2/2007 (réglementation des finances des communes et des paroisses).

61. Ces dispositions constitutionnelles et légales sont appliquées de la manière suivante : Le revenu des impôts suivants, collectés au niveau central par les services gouvernementaux compétents, est attribué aux collectivités locales. Tous les impôts spécifiquement locaux sont obligatoires, à l'exception de la *derrama* :

- l'impôt local sur les biens immobiliers ;
- l'impôt sur le transfert, contre paiement, de droits de propriété immobilière ;
- l'impôt local sur les véhicules ;
- la *derrama* (impôt communal supplémentaire) sur les revenus des sociétés.

62. Les communes et les paroisses ont d'autres sources de revenus, à savoir les sommes perçues au titre de l'utilisation de leurs services et les revenus des biens communaux. Ces biens sont garantis par l'article 238, paragraphe 1, de la Constitution. Cette « recette propre non fiscale » représente approximativement 12 % des recettes des communes. Ce type de recette n'a donc qu'une incidence limitée face aux effets cumulés de la baisse des recettes propres, des recettes au titre du PIE (*Participação nos impostos do Estado (PIE)* – participation sur les impôts nationaux) et des dotations de l'Etat sur la situation budgétaire des collectivités territoriales.

Situation macroéconomique et politique budgétaire en 2010/2011

63. La situation financière des collectivités locales du Portugal reflète largement les effets de la crise économique qui sévit depuis 2008, les résultats du programme de stabilité et de croissance nationales de l'UE et le Programme d'ajustement économique pour le Portugal de l'UE, du FMI et de la BCE (été 2011). Les représentants des autorités portugaises ont mentionné à de multiples reprises la

³⁵ Article 238 (Patrimoine et finances des collectivités locales)

1. Les collectivités locales ont un patrimoine et des finances propres.

2. Le régime des finances locales est défini par la loi et veille à la juste répartition des ressources publiques entre l'Etat et les collectivités ainsi qu'à la nécessaire correction des inégalités entre les collectivités de même degré.

3. Les recettes propres des collectivités locales incluent obligatoirement celles provenant de la gestion de leur patrimoine et les sommes perçues au titre de l'utilisation des services locaux.

4. Les collectivités locales peuvent disposer de pouvoirs pour lever des impôts, dans les cas et les termes prévus par la loi.

responsabilité locale et régionale en lien avec la réforme et affirmé que ces collectivités devaient apporter une contribution adéquate.

64. Dans le rapport intermédiaire de la troïka intitulé « Deuxième examen au titre de l'accord élargi »³⁶, les observations critiques à l'égard des collectivités locales et régionales sont plus explicites :

- « 19. Il est impératif de réviser les cadres budgétaires locaux et régionaux afin de restaurer la discipline budgétaire, limiter les risques et accroître la transparence.
- *L'organisation actuelle est à l'origine de divers problèmes au niveau des autorités locales et régionales, tels que des prévisions de recettes trop optimistes, des dépenses pro-cycliques, l'accumulation d'arriérés et un accroissement non viable de l'endettement. Afin de remédier à ces faiblesses, le programme envisage de réviser les lois relatives aux finances locales et régionales pour la fin décembre. Cependant, les autorités ont besoin de plus de temps et d'une assistance technique pour mener cette tâche à bien. La présentation d'un projet de nouvelle loi sur les finances régionales a été définie en tant qu'échéance structurelle à la fin mars, tandis que la présentation du projet de nouvelle loi sur les finances régionales a été repoussée à la fin juin 2012.*
 - *Des mesures de remédiation à la situation financière critique de Madère (dette totale de 6,3 milliards EUR et besoins de financement estimés à 3,5 milliards EUR sur les quatre prochaines années) ont été incluses dans le programme. La faiblesse des systèmes et procédures de gestion des finances publiques est un problème important, comme le montre la dissimulation de 1,2 milliards EUR d'engagements dans la procédure de déficit excessif pour le Portugal. Les autorités cherchent à négocier avec les autorités de Madère un accord qui comprendrait un soutien financier assujéti à une condition de performance budgétaire et de réforme structurelle. »*

65. Dans ce contexte politique, les représentants du ministère des Finances et de l'Administration publique ont souligné que les principaux engagements contenus dans le « programme de la troïka » étaient d'une importance capitale pour l'ensemble du pays :

- Le Portugal doit économiser 67 milliards EUR pendant trois ans, ce qui implique des restrictions budgétaires drastiques. Le pays s'est engagé, lors de la deuxième révision du programme, à limiter le déficit du Portugal en 2011 à 5,9 % du PIB.
- Les collectivités locales sont pleinement associées au programme de restructuration. Les niveaux national, régional et local doivent adapter les dépenses publiques aux recettes disponibles.
- Ce réajustement est impossible si l'on n'améliore pas notablement l'organisation de l'administration et l'offre des services. Le coût des services publics doit être réduit de 15 %, en maintenant dans le même temps le niveau d'excellence de ces services.
- Les objectifs les plus importants de la troïka concernant les collectivités locales figurent sous les points 1.7 v, 1.9 i, 1.14, 1.19 v, 1.20 iii, 1.29 iii, vi, 3.12., 3.13 i, 3.14, 3.39 à 3.49 du Protocole. Le Portugal n'ayant pas de budgets sectoriels, les dépenses de personnel doivent être diminuées, ce qui nécessite aussi de suivre et de contrôler de manière continue le nombre et la structure du personnel des autorités locales.

66. La réduction des transferts vers les autorités régionales et locales en termes de PIB est calculée pour un assainissement de 0,2 %³⁷. Toutefois, d'autres mesures auront aussi des effets au niveau des collectivités territoriales, de sorte que les résultats d'assainissement pour ces collectivités seront bien supérieurs à ces 0,2 % :

67. Les représentants de l'Etat ont pleinement conscience du fait que les ressources propres des collectivités locales ont sensiblement diminué. L'Etat peut en théorie intervenir au moyen de programmes d'aides spéciales (dotations) pour compenser l'endettement des communes. En outre, le gouvernement a exprimé sa préoccupation concernant la viabilité de l'autonomie budgétaire des collectivités locales et a renforcé les contrôles sur les pratiques budgétaires des communes tenant compte du fait que la réduction de l'endettement municipal se résorbe plus lentement que prévu.

³⁶ FMI, Portugal : Deuxième examen au titre de l'Accord élargi, 7 décembre 2011, page 14 (en anglais) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11363.pdf>

³⁷ Source : Documents hors-série de la Commission européenne 83, septembre 2011 – Le Programme d'ajustement économique pour le Portugal – Premier examen été 2011

L'objectif général du Gouvernement portugais est de réduire l'endettement public à tous les niveaux d'autorité.

68. Les représentants de l'ANMP ont fait observer que le programme de la troïka n'avait pas été présenté préalablement à l'Association pour consultation. Ils ont eu la possibilité de l'examiner *a posteriori* et de débattre avec les autorités nationales de ses effets potentiels sur l'autonomie locale. Ils ont résumé ainsi leur évaluation des effets possibles du programme : les autorités locales doivent payer pour résoudre les problèmes des autorités nationales ; la méthode du gouvernement pour réduire le niveau d'endettement des collectivités locales est inadéquate et ne respecte pas les conditions spécifiques du financement des besoins des collectivités territoriales ; enfin, cette méthode porte atteinte à l'autonomie locale de plusieurs points de vue.

69. L'Etat exerce une forte pression sur les budgets locaux et régionaux afin de réduire les déficits, bien que les collectivités territoriales ne soient responsables que d'une faible part de la dette publique totale. En 2010, le secteur public local au Portugal n'est responsable que d'environ 4 % de la dette publique totale.

70. Les affirmations de la troïka concernant les structures et les finances des collectivités locales ont été un appel à la réduction des dotations de l'Etat à ces collectivités. Ces dotations sont stationnaires ou – le plus souvent – réduites. Les pertes pour ces collectivités s'élèvent approximativement à 5 %. Le montant cumulé des recettes fiscales totales des collectivités locales depuis 2006 a diminué de 25 %. L'évolution des ressources nationales et locales, d'après les estimations de l'ANMP fournies aux rapporteurs, a été la suivante :

	2005	2011	∑ 2005-2011
Recettes de l'Etat	88 097	177 736	+101,8 %
PIE (transferts aux communes) (en milliards EUR)	2 298	2 398	+ 4,3 %

71. L'ANMP a indiqué s'inquiéter en particulier de l'évolution des règles relatives à l'endettement. L'article 37 de la loi de finances locales (LFL) de 2007³⁸ établit un plafond d'endettement applicable individuellement à chaque commune. Ce plafond repose sur le concept d'endettement net de la commune, lequel ne peut excéder, à la fin de l'année, 125 % des recettes totales de l'année précédente. Afin d'encourager les communes à respecter cette règle, celles qui dépassent le plafond d'endettement encourent des sanctions, telles qu'une réduction – égale à la valeur du surendettement constaté – des transferts du budget de l'Etat vers la commune concernée. Les communes sont ainsi obligées de réduire leur dette chaque année d'au moins 10 % si la limite de 125 % est dépassée.

72. La loi de finances régionales (LFR) dispose que les plafonds d'endettement pour les régions sont fixés chaque année par la loi sur le budget de l'Etat. Conformément à ces limites, les régions autonomes doivent veiller à ce que le service de la dette (remboursement de la dette et des intérêts) ne dépasse pas 25 % des recettes courantes de l'année précédente (hors transferts et co-paiement de l'Etat). Tout dépassement des limites d'endettement entraîne l'imposition d'une sanction qui consiste en une réduction des transferts de l'Etat d'un montant égal au surendettement constaté. La nouvelle loi établit en outre le principe général selon lequel les dettes émises par les régions ne peuvent être garanties par l'Etat.

73. L'ANMP mentionne plusieurs autres sujets de préoccupation :

- L'Etat modifie les règles relatives à l'endettement chaque année. Pour une commune donnée, en 2012, la flexibilité budgétaire n'est plus que de 700 000 EUR (11 millions EUR initialement, puis

³⁸ Article 37 Limite de l'endettement net des communes (version 2007)

1 — le montant total de l'endettement net de chaque commune au 31 décembre de chaque année ne peut excéder 125 % du montant des recettes fiscales locales, des parts de la commune dans le FNB, de l'élément fixe de la participation sur l'IRS et des résultats de la participation des entités économiques locales, pour l'année précédente.

2 – Lorsque l'endettement net total d'une commune ne répond pas aux conditions énoncées dans le précédent paragraphe, au moins 10 % du montant de l'endettement excédentaire devrait être réduit, chaque année, jusqu'à ce que la limite de l'endettement net de la municipalité soit respectée.

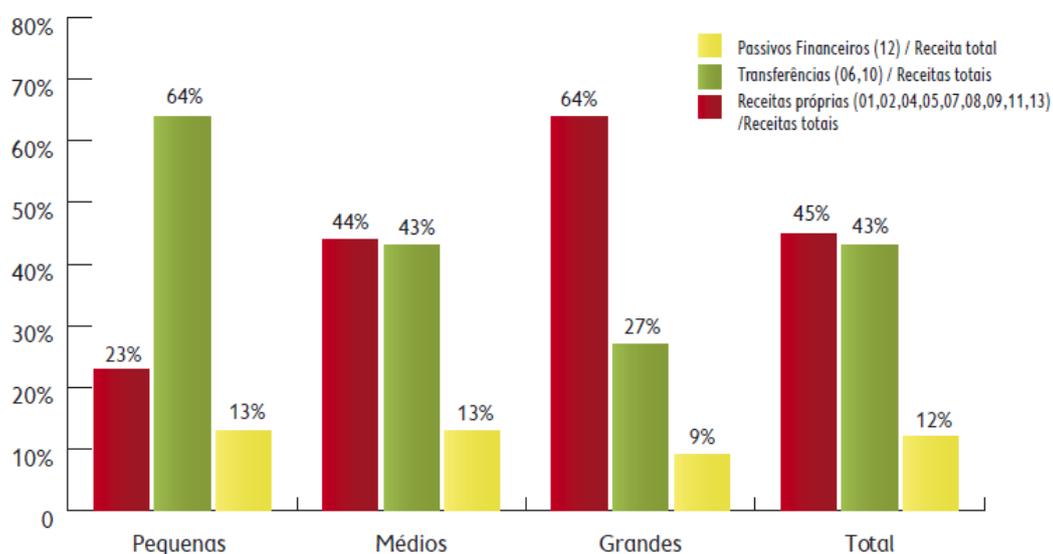
3 millions EUR). La diminution des transferts vient s'ajouter aux réductions générales et entraîne de graves difficultés pour maintenir l'équilibre des budgets.

- Les finances des communes se trouvent sensiblement réduites en conséquence des mesures gouvernementales : concernant les fonds de l'UE, un arrêté spécifique du ministère des Finances est nécessaire lorsque les dépenses locales engagées pour cofinancer l'intervention de l'UE dépassent la limite d'endettement général (instaurée par la loi de 2007).
- Pour ce qui est des archipels, les régions des Açores et de Madère n'ont pas été consultées dans le cadre du processus de négociation de la troïka.

74. La situation des finances locales et régionales au Portugal en temps de crise présente plusieurs caractéristiques fondamentales. Le Portugal a un déficit public important et un ratio de dette publique brute élevé. Naturellement, cette situation a infléchi la politique macroéconomique au niveau national, en particulier en limitant les dépenses au niveau local, bien que les organes d'autonomie territoriale portugais n'aient qu'un faible impact sur l'ensemble des dépenses publiques (quelque 13 % des dépenses publiques totales et des recettes ; en moyenne 11 %). Les collectivités locales ont parfois des difficultés à épuiser leurs propres ressources ; les recettes propres sont en générale faibles et ne sont pas diversifiées. Les dispositifs de péréquation financière intercommunale sont assez peu développés. Les collectivités locales dépendent massivement des transferts de l'Etat, sous la forme de dotations PIE ou autres³⁹.

75. Le graphique ci-dessous, communiqué par l'ANMP⁴⁰, présente une étude plus détaillée de l'importance relative des différents types de recettes selon la taille des communes (petites, moyennes, grandes). Les petites et moyennes communes dépendent davantage des transferts de l'Etat que les communes les plus grandes. Ce constat pourrait être un indicateur de la nécessité d'instaurer ou d'améliorer des dispositifs spéciaux de péréquation financière au niveau horizontal (intercommunal) ou vertical (de l'Etat vers les communes) :

Gráfico 3.02 – Estrutura Financeira dos Municípios (2009)



76. Du fait que les dotations de l'Etat tiennent une place importante dans le financement des collectivités locales et régionales (les transferts financiers de l'Etat vers les collectivités territoriales représentant environ 60 % de leurs recettes), il est important de savoir que la législation portugaise contient des dispositions spécifiques sur le montant des dotations. La loi 2/2007 sur les finances locales interdit le versement de dotations spécifiques de l'Etat aux collectivités locales sauf dans certains cas précis prescrits par la loi.

³⁹ On trouvera des détails sur la structure des recettes et dépenses des communes sur la période 1997 – 2002 dans la publication suivante : Estrutura e funcionamento da democracia local e regional - Ministério das cidades, administração local, habitação e desenvolvimento regional - Secretaria de Estado da Administração Local, Direcção-Geral das Autarquias Locais, 2004, page 102.

⁴⁰ ANMP, Anuário financeiro dos municípios Portugueses 2009, page 53

77. La part des recettes et des dépenses des collectivités territoriales, par rapport à ce qu'elle est dans d'autres pays, montre que les finances locales ont au Portugal un faible impact sur le système budgétaire national (approximativement 10 %), tandis que la norme européenne est de 33 %. Le Portugal devrait donc, à long terme, accroître la part des recettes et des dépenses locales dans celles de l'Etat, ce qui aura non seulement pour résultat de stabiliser les finances locales en général mais améliorera en outre la capacité des collectivités locales à cofinancer les investissements locaux ou financés par l'Etat ou l'UE et renforcera donc l'autonomie locale et renforcera le secteur économique local et régional dans son ensemble. Puisque habituellement les investissements locaux sont proches de 60 % de ceux de l'ensemble du secteur public, le renforcement des investissements locaux devrait contribuer à stabiliser le développement économique de secteurs essentiels tels que le bâtiment et les infrastructures des transports et des services d'intérêt général.

78. Les récentes restrictions de l'Etat concernant l'endettement ont montré certains défauts du point de vue de la répartition équitable des charges. Bien que la limitation des dettes soit prévue à l'article 37 de la loi 2/2007 sur les finances locales et dans ses modifications ultérieures, l'article 238, paragraphe 2, de la Constitution prévoit une répartition équitable des ressources publiques⁴¹. L'effet cumulé de la réduction des dotations PIE, de la diminution des autres dotations de l'Etat et d'un nouveau plafonnement de la dette menace le principe de la répartition symétrique des charges financières entre les différents niveaux d'autorité. Une réduction importante des recettes locales et régionales peut certainement être justifiée si les budgets nationaux ont été plus fortement touchés que ceux des collectivités locales. L'évolution des recettes des différents niveaux d'autorité entre 2005 et 2011, telle que présentée par l'ANMP, montre une augmentation importante des recettes de l'Etat, mais seulement une faible progression des financements locaux et régionaux (voir le paragraphe 55 ci-dessus). Les restrictions paraissent déséquilibrées et risquent d'enfreindre le principe de conformité énoncé à l'article 2 de la loi 2/2007 ainsi que l'article 9, paragraphe 2, de la Charte.

79. Les recettes fiscales supplémentaires, au moyen d'une procédure renforcée de collecte des impôts, sont un élément important pour équilibrer le budget de l'Etat. En 2011, le Portugal a dépassé de 10 % l'objectif de collecter 1,1 milliards EUR de recettes fiscales supplémentaires. Une autre possibilité serait la mise en place d'impôts supplémentaires, par exemple sur la fortune ou les revenus extraordinairement élevés.

80. La structure des recettes fiscales des collectivités locales et régionales se caractérise par une forte baisse du revenu des impôts liés à la propriété foncière et au secteur du bâtiment. La récession de ce secteur économique a eu des conséquences importantes sur les recettes fiscales des communes. L'article 9 de la Charte dispose que les ressources des collectivités locales « doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive ». Si les collectivités locales dépendent en grande partie des revenus d'un petit nombre d'impôts, cet objectif de la Charte ne peut être réalisé. Il est probable que l'ensemble du modèle de financement local doit être analysé pour savoir si et dans quelle mesure les recettes locales dépendent de certaines activités économiques mais aussi pour savoir de quelle manière réduire ces dépendances.

81. Il convient naturellement de différencier les besoins budgétaires des collectivités locales du pays, selon qu'il s'agit de collectivités continentales ou insulaires et urbaines ou rurales. Il faut pour cela réviser le régime de péréquation financière, qui se caractérise par la répartition régionale du produit national brut (PNB) selon le type d'autorité locale ou régionale en 2004.

82. L'Etat semble ne pas être en mesure de fournir suffisamment de fonds publics aux autorités locales et régionales, surtout en temps de crise. L'épargne privée ne peut pas compenser ce manque de financements, car elle est elle aussi en recul depuis 2009. Une consultation et une coordination plus fortes entre l'Etat et les collectivités autonomes sont nécessaires pour garantir la codécision locale et régionale en matière budgétaire et conclure des accords pour mieux valoriser les ressources financières limitées du pays.

83. Il faut en outre que les administrations d'Etat fassent preuve d'une plus grande souplesse et se montrent prêtes à remédier aux difficultés des collectivités territoriales à financer les besoins locaux. Les autorités nationales ont généralement plusieurs instruments pour peser sur les recettes ou les dépenses locales. Les principaux instruments utilisés par les Etats membres de l'Union européenne

⁴¹ 2. Le régime des finances locales est défini par la loi et veille à la juste répartition des ressources publiques entre l'Etat et les collectivités ainsi qu'à la nécessaire correction des inégalités entre les collectivités de même degré.

depuis 2008 pour faire face à la crise et ses conséquences sur l'économie nationale et locale sont les suivants :

- l'augmentation des transferts nationaux non ciblés
- l'augmentation des transferts/dotations nationaux ciblés
- l'accélération des versements en faveur des collectivités locales
- l'accélération du financement d'infrastructures
- la simplification des procédures préalables à la mise en œuvre des projets d'infrastructures
- la facilitation de l'emprunt/prêts
- l'augmentation temporaire de la part locale des impôts
- l'allègement temporaire des restrictions budgétaires
- la mise en œuvre de réformes structurelles en particulier pour l'organisation des budgets⁴².

84. Concernant ce dernier point, le Gouvernement portugais a engagé une réforme ambitieuse des méthodes d'établissement des budgets publics. Pour ce qui est des contrats publics, l'ANMP a mentionné certains retards pour les versements de l'Etat aux collectivités locales et indiqué que des conditions différentes étaient parfois négociées lors de la mise en œuvre de contrats publics, en fonction du pouvoir d'achat des communes. Cette discrimination est habituellement défavorable aux petites collectivités.

3.2.5. *Autonomie et liberté d'association*

85. L'article 253 de la Constitution⁴³ énonce le droit des communes de constituer des associations. Les communes peuvent constituer des associations nationales chargées de les représenter, à la condition que celles-ci comptent au moins cent membres. Une disposition analogue, concernant les paroisses, figure à l'article 247 de la Constitution. La loi 54/98 du 18 août 1998 contient des détails à cet égard. Parmi les droits des associations, le plus important est celui de participer au processus de consultation (l'article 4, paragraphe 1 a)⁴⁴, de cette loi concerne toutes les initiatives législatives ayant trait à l'autonomie locale et régionale). Compte tenu de l'importance croissante de documents stratégiques gouvernementaux tels que le « Livre vert » ou des divers Livres blancs ou verts de la Commission européenne, le droit des associations d'être consultées devrait être étendu à ces documents.

86. Concernant les régions, l'article 178, paragraphe 7, de la Constitution donne aux membres de l'Assemblée législative de la région autonome en question le droit de participer aux réunions de commissions où les propositions de lois régionales sont examinées, conformément au Règlement intérieur. Cette compétence ne se limite pas à des thèmes spécifiques. La redistribution ou l'allocation des finances peuvent relever de ce droit de participation. Le Règlement intérieur contient naturellement des précisions à ce sujet, ainsi éventuellement que des dispositions sur la participation de membres d'autres types de collectivités locales.

87. En vertu de l'article 4 de la loi 54/98, l'ANMP – une association de droit privé – est habilitée à exercer les droits de consultation garantis par la loi. Depuis 1995, l'Association nationale des paroisses du Portugal (ANAFRE) a le statut d'interlocuteur du gouvernement sur les initiatives législatives touchant aux paroisses portugaises. Il n'y a pas d'association au niveau régional. Les îles autonomes disposent de droits de consultation spécifiques.

⁴² Pour plus de détails, voir le rapport de l'OCDE : Teresa Currstine, Chung-Keun Park et Richard Emery, Budgeting in Portugal, OECD Journal on Budgeting, Volume 2008/3, © OECD 2008

⁴³ Article 253 (Associations et fédérations)

Les communes peuvent constituer des associations et des fédérations pour la gestion d'intérêts communs. La loi peut attribuer à celles-ci des attributions et des compétences propres.

⁴⁴ Article 4 1 Statut de partenaire

1-Les associations nationales acquièrent automatiquement le statut de partenaires de l'Etat et se voient garantir, sans préjudice des autres dispositions légales, les droits suivants, conformément au cadre réglementaire :

a) consultation préalable, par les organes de souveraineté, pour toutes les initiatives législatives ayant trait à leurs domaines de compétence ;

b) participation au Conseil économique et social ;

c) participation à la gestion et la direction du Centre d'études et de formation pour les organes communaux et autres, destiné spécifiquement aux questions relatives aux autorités locales.

2-Les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent aux communes et aux paroisses en vertu de la loi, sans considération de leur effectif.

3-Le point a) du paragraphe 1 inclut le droit des associations de publier au Journal officiel, conformément à la loi, un résumé des positions qu'elles ont adoptées et exprimées officiellement lors de l'examen des textes législatifs d'intérêt pour les communes.

88. D'autres formes de coopération entre les collectivités locales du Portugal et leurs homologues d'autres pays sont possibles :

- la coopération en vertu de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière, entre des collectivités locales portugaises frontalières et les collectivités locales espagnoles voisines ;
- les programmes de jumelage entre des collectivités locales portugaises et des collectivités locales étrangères ;
- la création d'associations de collectivités locales, ou l'adhésion à de telles associations, en tant qu'initiative privée.

89. La coopération entre les communes portugaises et celles d'autres pays dans le cadre du Programme de coopération intercommunale mis en place par la résolution n° 174/2000 du 30 décembre du Conseil des ministres de l'UE et la coopération avec d'autres collectivités locales européennes au sein d'instances diverses telles que le Comité des Régions de l'UE et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sont des formes spécifiques de coopération mises en œuvre dans le cadre institutionnel portugais.

90. Malgré ces dispositions très détaillées sur le processus de consultation, les représentants de l'ANMP ont émis des doutes concernant l'existence d'un véritable processus de consultation. Les principaux reproches portent sur la procédure elle-même (procédures de consultation différentes selon les autorités⁴⁵, délais parfois très courts pour soumettre des commentaires, participation souvent orale plutôt qu'écrite) et sur le non-respect des commentaires concernant les projets de lois. Pour ce qui concerne le Programme d'ajustement économique, l'ANMP n'a pas été consultée préalablement par le gouvernement et n'a pas pu avoir un débat approfondi sur les points d'intérêt spécifique pour les collectivités territoriales. Ce constat semble correspondre aux résultats d'une étude de l'OCDE sur l'activité réglementaire dans certains Etats membres de l'UE : notes de synthèse⁴⁶, dans laquelle les processus généraux de consultation ont été analysés.

91. Les rapporteurs considèrent qu'une amélioration du processus de consultation pourrait permettre d'examiner certains aspects d'intérêt commun entre les autorités nationales, régionales et locales. Le point de départ devrait être une conviction commune de la nécessité d'une « culture de la consultation ». Afin de remédier à la diversité des procédures, il pourrait être opportun de conclure par écrit un accord général sur la consultation entre le gouvernement et les associations, comportant des règles de base sur le champ de la consultation, les informations que le gouvernement doit communiquer, les délais et les formes de participation ainsi que le traitement des déclarations des parties contractantes. Un tel accord pourrait aussi inclure l'obligation pour les organes nationaux concernés de justifier leurs positions lorsqu'elles diffèrent de celles des associations ou si certaines propositions précises des associations ne sont pas retenues lors de la rédaction des textes juridiques ou autres.

⁴⁵ En fonction de la législation applicable, le champ de la participation des collectivités locales au processus législatif national varie en fonction du sujet. Par exemple, la législation applicable aux procédures de planification au Portugal accorde aux collectivités locales des compétences propres dans ce domaine et garantit également leur participation au processus de planification à un niveau supérieur, y compris national.

⁴⁶ OCDE, 11-12 mai 2009, GOV/PGC/REG(2009)4/ANN, Portugal voir pages 35 et suivantes.

„145. Le nouveau cadre juridique sur la consultation, ainsi que le projet de Code de bonne pratique, sont des avancées vers la promotion d'une consultation effective, ouverte et d'utilisation facile entre tous les ministères (et non uniquement ceux qui obtiennent les meilleurs résultats). La qualité et l'ampleur des pratiques de consultation varient semble-t-il selon les ministères et la pratique d'une consultation ouverte n'est pas encore pleinement appliquée. Le gouvernement prépare actuellement un nouveau cadre juridique et un Code de bonnes pratiques, qui devraient contribuer à promouvoir celles-ci. Il convient en particulier de promouvoir des délais moins stricts et de fournir un retour plus systématique sur les résultats de la consultation, de manière à ne pas décourager les personnes qui accomplissent un travail considérable pour soumettre des commentaires. La consultation publique se fait habituellement dans des délais très brefs et à un stade avancé de l'élaboration des réglementations, ce qui ne laisse pas aux parties concernées suffisamment de temps pour apporter leur contribution et réfléchir aux conséquences des textes pour ce qui les concerne. De plus, cela ne favorise pas l'appropriation, par le public, des politiques élaborées. Il semble également que les intéressés aient peu d'informations sur la manière dont leurs commentaires ont été pris en compte.

3.2.6. Statut de la capitale

92. La Charte ne contient aucune disposition spécifique concernant les capitales. Il est cependant évident que les principes fondamentaux de la démocratie locale doivent aussi leur être appliqués. L'article 236, paragraphe 3, de la Constitution portugaise permet « d'autres formes d'organisation territoriale des pouvoirs locaux ». Il est donc possible de créer une unité d'autorité locale spéciale à Lisbonne. La loi n° 44/91 du 2 août 1991 portant création des agglomérations urbaines de Lisbonne et Porto contient des dispositions spécifiques pour ces zones, en particulier dans son article 4 (compétences et responsabilités) et son article 5 (finances). On trouvera plus de détails à ce sujet dans le rapport du CDLR sur le Portugal. Il est à noter à cet égard que le Congrès a adopté les recommandations 133 (2003) sur « la gestion des villes capitales » et 219 (2007) sur le « Statut des villes capitales », qui contiennent certains éléments fondamentaux concernant le statut, les compétences et le fonctionnement des capitales des Etats membres du Conseil de l'Europe.

93. D'après le maire de Lisbonne, la capitale gagnerait probablement, sur le plan financier, à disposer d'un statut spécial. La ville dépend actuellement en grande partie de ses ressources propres. Comme les autres collectivités locales, Lisbonne a souffert de la crise du point de vue budgétaire. Les transferts de l'Etat, qui représentent normalement 10 % des recettes de la ville, ont été réduits de 5 % en 2011 et le seront encore de 65 % en 2012. En 2011, les ressources globales ont baissé de 20 %. Les impôts sur les entreprises ont chuté de 35 % (ce qui représente 70 millions EUR). La ville a subi de lourdes pertes (-50 %) sur l'imposition des opérations immobilières. Le statut de ville capitale apporterait à Lisbonne une plus grande liberté, par exemple pour la taxation des véhicules. Lisbonne peut actuellement percevoir des taxes sur les 174 000 véhicules de ses résidents. Chaque jour, 400 000 autres véhicules entrent dans la capitale, en provenance de sa banlieue. La perception d'un impôt sur ces véhicules pourrait être avantageuse sous certaines conditions⁴⁷. Concernant les prélèvements sur les biens de l'Etat : celui-ci n'étant pas assujéti aux prélèvements locaux, la ville n'est pas autorisée à percevoir des contributions dans ce secteur. Globalement, la ville de Lisbonne est favorable à la recommandation de 2007 du Congrès sur les villes capitales.

94. Pour ce qui concerne la question de l'agglomération urbaine, Lisbonne et sa banlieue forment une telle agglomération depuis 1989. En termes de concentration de la population, les zones urbaines du Portugal ont une densité démographique bien plus faible que la moyenne de l'OCDE⁴⁸. Par conséquent, il serait impossible de concentrer la politique de développement régional sur ces seules régions.

95. L'agglomération urbaine a pour fonction essentielle de coordonner l'action des communes qui en font partie, d'exprimer leurs positions communes et de favoriser leur coopération, autant que nécessaire. Les agglomérations urbaines n'ont pas véritablement de compétences ni de responsabilités propres. Leur budget – environ 1,3 millions EUR – est faible, provenant de dotations de l'Etat, des communes et de fonds de l'UE. Le secrétariat de l'agglomération compte douze employés. Les maires des 18 communes membres forment le conseil d'agglomération, tandis qu'il n'y a pas d'organe exécutif. Les membres de l'assemblée d'agglomération sont désignés de manière indirecte, parmi les conseillers municipaux.

96. Le maire de Lisbonne et les représentants de l'agglomération ne sont pas satisfaits du fonctionnement de cette dernière : la coopération est peu développée ; de l'avis du maire, l'agglomération tient davantage d'une association de communes. Le gouvernement souhaite améliorer cette situation et a défini des objectifs dans le chapitre 3.5 du Livre vert. D'après le maire, plusieurs mesures sont envisageables :

- transférer certaines compétences de l'Etat à l'agglomération urbaine ;
- organiser l'agglomération sur le modèle d'une région ;
- transférer certains services communaux à l'agglomération de manière à créer des situations avantageuses pour tous. Cependant, le transfert de compétences et de ressources se heurte à

⁴⁷ Voir le Document (en anglais uniquement) de l'OCDE GOV/TDPC/RD(2010)1 du 3.6.2010, *Tendances de l'urbanisation et des politiques urbaines dans les pays de l'OCDE : quels enseignements pour la Chine ?* Page 205
« Les redevances sont idéales pour financer les services locaux dont les bénéficiaires peuvent être identifiés et les non-payeurs exclus. »

⁴⁸ OECD, GOV/TDPC/TI(2011)3/REV1 du 1^{er} décembre.2011

Groupe de travail sur les indicateurs territoriaux

Redéfinir l'urbain : une nouvelle mesure des métropoles dans les pays de l'OCDE 22^e session du Groupe de travail sur les indicateurs territoriaux

des obstacles considérables, si le renforcement du niveau de l'agglomération se traduit par un affaiblissement de celui des communes.

- des mesures légales exécutoires doivent être prises pour améliorer la situation de l'agglomération urbaine : en effet, des solutions non contraignantes ont été adoptées depuis 1989, mais n'ont pas été mises en œuvre ;
- les compétences et responsabilités des communes doivent aussi être étendues ;
- si des changements sont envisagés, ils devraient être mis en œuvre de manière à être effectifs avant les élections locales de 2013.

3.3. Analyse de la situation de la démocratie locale article par article

3.3.1. Articles 2 et 3 : Principe et concept de l'autonomie locale

Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

- 1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
- 2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

97. La Constitution de la République portugaise (7^e révision, 2005) énonce dans son article 6 le principe de l'Etat unitaire et respecte le régime autonome des régions insulaires et les principes de la subsidiarité, de l'autonomie des collectivités locales et de la décentralisation démocratique de l'administration publique. Le Titre VIII de la Constitution (Autorité locale) contient des dispositions plus détaillées. L'article 2 de la Charte est donc formellement respecté. L'Assemblée de la République dispose d'une compétence législative exclusive ou partiellement exclusive pour les affaires locales et régionales (articles 164 et 165 de la Constitution).

98. La Cour constitutionnelle joue un rôle important dans la protection de la Constitution (article 221 de la Constitution). Il incombe à la Cour constitutionnelle de « contrôler l'inconstitutionnalité et l'illégalité, conformément aux articles 277 et suivants ». Le rôle de la Cour se limite au contrôle de la conformité des actes juridiques avec la Constitution. Elle n'a donc pas de fonction consultative. Les seuls instruments juridiques valides pour juger de cette question sont la Constitution elle-même et la Convention européenne des droits de l'homme. La Charte européenne de l'autonomie locale n'est pas pertinente ici, car elle se situe dans la hiérarchie des normes juridiques en-dessous de la Constitution, quoique au-dessus de la législation ordinaire. Les institutions qui peuvent déposer un recours constitutionnel sont le Président, l'Assemblée de la République, le médiateur et le procureur général, tandis que les assemblées des collectivités locales n'ont pas cette possibilité.

99. En dépit de ce rôle important de la Cour, les représentants des associations ont mentionné certains points qui leur paraissent faire obstacle à une fonction générale de protection constitutionnelle de la Cour concernant les questions locales et régionales. Les personnes ayant eu un parcours professionnel à l'échelle locale ou régionale sont sous-représentées au sein de la Cour. La Cour constitutionnelle est un organe juridictionnel, dont la composition est décidée d'après des critères politiques. Elle est composée de 13 juges : dix d'entre eux sont désignés par l'Assemblée de la République et trois sont cooptés par les dix autres. Les juges sont nommés pour un mandat de neuf non renouvelable. Malgré les critiques formulées par les associations, la procédure n'exclut pas la nomination de personnes ayant des liens étroits avec les collectivités territoriales. En outre, les juges sont tenus de respecter toutes les dispositions de la Constitution, y compris celles qui ont trait à l'autonomie locale et régionale.

100. Deuxièmement, il n'existe pas de procédure, à l'usage des collectivités locales, pour un contrôle théorique de la légalité et de la constitutionnalité des lois par la Cour constitutionnelle. Un recours préalable devant une juridiction ordinaire est nécessaire avant d'engager une procédure devant la Cour constitutionnelle. Il n'existe pas dans le droit constitutionnel portugais de système d'examen a priori de la constitutionnalité des actes juridiques.

101. L'examen de la constitutionnalité de la loi 2/2007 sur les finances locales a mis en évidence une autre limitation : la Cour a limité le contrôle de la constitutionnalité de cette loi aux seules dispositions soumises par le Président de la République. Les modifications à la loi n'ont pas été portées devant la Cour en 2008. Toutefois, le Président de la République a dû démontrer le caractère inconstitutionnel des dispositions qu'il soumettait au contrôle de la Cour. Le Président doit aussi contrôler la conformité des lois avec la Constitution avant de les promulguer. Le contrôle institutionnel est donc partagé entre ces deux institutions.

102. Dans son article 239, paragraphe 3, phrase 3, la Constitution dispose que la loi réglemente « la procédure et le fonctionnement de l'assemblée et de l'organe collégial exécutif ». La législation ordinaire contient des dispositions plus détaillées à ce sujet.

103. L'article 8 (2) de la Constitution contient des dispositions sur l'entrée en vigueur des conventions internationales. Ainsi qu'il est indiqué dans le rapport de suivi de 2003 du Congrès sur le Portugal (paragraphe 18)⁴⁹, « la Charte est effectivement une convention internationale au sens de cette disposition. Il est donc clair que les tribunaux portugais peuvent se référer à la Charte dans son intégralité (dans la mesure où la teneur de chaque clause le justifie) et la prendre en compte lorsqu'ils ont à trancher des litiges entre les collectivités locales et régionales et l'Etat central et entre les collectivités locales et la région administrative dont elles font partie. » Le Portugal a signé la Charte le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 18 décembre 1990. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} avril 1991. Le Portugal n'a fait aucune déclaration particulière ni réserve lors de la ratification.

104. Les principaux aspects de l'autonomie locale et régionale ont été inclus dans la Constitution portugaise de 1976. La Charte n'a donc eu aucune influence directe sur la formulation des dispositions constitutionnelles pertinentes.

3.3.2. Article 4 : Portée de l'autonomie locale

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- | | |
|---|---|
| 1 | Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi. |
| 2 | Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité. |
| 3 | L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie. |
| 4 | Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi. |
| 5 | En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales. |
| 6 | Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement. |

105. La législation portugaise établit une distinction essentielle entre l'autonomie locale et l'autorité de l'Etat au niveau local. Dans le système actuel comme dans la pratique administrative traditionnelle du Portugal, l'Etat ne délègue pas ses responsabilités aux autorités locales.

106. Certaines compétences et responsabilités sont transférées à des autorités locales établies au moyen d'instruments juridiques qui précisent le type et les modalités du transfert, de la manière suivante :

- le transfert de compétences liées aux affaires exclusivement communales qui ont un caractère général et sont universellement applicables ;
- le transfert de compétences liées aux affaires portant sur des programmes d'action régionaux, ces compétences étant exercées par les communes conformément aux priorités énoncées par

⁴⁹ Exposé des motifs de la Recommandation 127 (2003) sur la démocratie locale et régionale au Portugal, paragraphe 18

les conseils régionaux de coordination du développement, lesquels sont des unités administratives décentralisées du gouvernement central ;

- le transfert de compétences liées aux affaires portant sur des programmes d'action nationaux, ces compétences étant exercées par les communes conformément aux priorités définies par l'Assemblée de la République à la demande du Gouvernement.

107. L'article 237, paragraphe 1, de la Constitution dispose que les attributions et l'organisation des collectivités locales doivent être fixées par la loi. Le pouvoir réglementaire des collectivités locales est régi par l'article 241 de la Constitution. Celle-ci autorise les collectivités locales à adopter leur propre réglementation dans les limites de la Constitution et des lois et règlements émanant des collectivités locales de rang supérieur ou des autorités de tutelle.

108. La répartition des compétences est définie au Chapitre II, articles 13 et suivants de la loi n° 159/99 du 14 septembre. Dans le « Livre vert », la question d'une nouvelle répartition des compétences entre les différents niveaux d'autorité n'est pas un thème majeur. Les représentants des associations n'ont pas demandé à ce que le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités locales soit étendu. Concernant la répartition des compétences entre les communes et les paroisses, il y a une forte concentration des compétences dans les mains des communes. Du fait de la décentralisation administrative, les communes ont aujourd'hui les attributions suivantes :

1. les équipements ruraux et urbains ;
2. l'énergie ;
3. les transports et les communications ;
4. l'éducation ;
5. le patrimoine, la culture et la science ;
6. les activités sportives et de loisirs ;
7. la santé, l'action sociale et le logement ;
8. la protection civile ;
9. l'environnement, l'hygiène et la salubrité publiques ;
10. la défense des droits des consommateurs ;
11. la promotion du développement économique ;
12. l'aménagement régional et urbain ;
13. la coopération extérieure (étrangère) ;
14. la police municipale.

109. En termes de responsabilités administratives, le fait d'accorder aux collectivités locales et régionales le droit de collecter leurs propres impôts pourrait être un bon moyen d'accroître leur autonomie budgétaire. Si, dans un souci d'efficacité et d'efficience du système global de collecte des impôts, aucune réforme de nature à confier plus de responsabilités aux collectivités territoriales n'est envisagée, il faudrait du moins améliorer les procédures de coopération entre les différentes entités concernant les mesures de collecte.

110. Concernant l'article 3, paragraphe 1, de la Charte, les autorités locales gèrent une part importante des affaires publiques.

3.3.3. Article 5 : Protection des limites territoriales

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

111. L'article 164 de la Constitution dispose que « la création, la suppression et la modification des collectivités locales » sont de la compétence législative de l'Assemblée de la République. D'après les dispositions constitutionnelles en vigueur, la compétence de légiférer sur la création, la suppression ou la modification territoriale des collectivités locales appartient exclusivement au Parlement, lequel, en vertu des lois 11/82 du 2 juin 1982 et 8/93 du 5 mars 1993, légifère aussi sur les décisions portant création ou suppression de collectivités locales ou modification de leurs limites territoriales. Lors de l'examen des projets de loi concernés, le Parlement doit tenir compte des rapports et évaluations réalisés par les organes d'autonomie locale.

112. Cette question semble particulièrement pertinente, puisque le Portugal a décidé, conformément aux engagements du Programme d'ajustement économique, d'engager une vaste initiative de rationalisation du découpage des collectivités locales à partir de 2012, dans le cadre de la réforme conçue avec l'UE et le FMI, en particulier au niveau des paroisses. D'après le secrétaire d'Etat à l'Administration locale, le redécoupage des unités locales du Portugal devrait conduire à une réduction de leur nombre, pour atteindre 1000-1500.

113. Eu égard à l'article 249 de la Constitution, la consultation préalable des collectivités locales concernées (ou de leurs associations nationales) en cas de réforme des limites territoriales est garantie. Cet article garantit uniquement la consultation des « collectivités locales concernées ». Si la réforme a un effet sur l'architecture globale de l'autonomie locale au Portugal, il pourrait être nécessaire de consulter les autorités locales par l'intermédiaire de leurs associations.

3.3.4. Article 6 : Structures administratives

Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

- 1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
- 2 Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

114. L'article 237, paragraphe 1, de la Constitution donne aux collectivités locales le droit à l'autonomie dans les limites fixées par la loi. Ce droit à l'autonomie inclut la définition des structures administratives internes. Conformément à leurs compétences autonomes, les collectivités locales décident de leur organisation interne. L'organe exécutif soumet une proposition concernant sa propre structure organisationnelle à l'organe délibérant, pour approbation par ce dernier (lois 169/99 du 18 septembre 1999 et 5A/2002 du 11 janvier 2002).

115. Les services doivent être organisés de manière à permettre à la collectivité locale de remplir ses fonctions ; la structure des services et leur fonctionnement doivent être adaptés aux objectifs permanents de la collectivité. L'organisation des services communaux est régie par le décret-loi 116/84 du 6 avril 1984, tel que modifié par la loi 44/85 du 13 septembre 1985 et le décret-loi 198/91 du 29 mai 1991. Les collectivités locales et régionales du Portugal ont commencé de rationaliser leur administration en vue d'utiliser les moyens d'administration électronique et de rendre les procédures administratives plus transparentes et moins compliquées⁵⁰.

116. Un aspect important du Programme d'ajustement économique concerne la limitation des effectifs aux niveaux national et local. Au niveau local, la ville de Lisbonne dépense 52 % de son budget pour la rémunération des personnels. Alors que dans la plupart des pays la taille du secteur public est en diminution depuis 1996, elle est en légère augmentation au Portugal, ce qui correspond aussi à une augmentation de la masse salariale de la fonction publique. La répartition des fonctionnaires entre les niveaux national, régional et local est cependant très inégale, 78 % d'entre eux appartenant à l'administration d'Etat. Cette répartition exige d'avoir une approche différenciée entre les divers niveaux d'administration si des objectifs de rationalisation doivent être formulés.

117. L'objectif primaire de réduction des effectifs opérait initialement une différenciation entre les niveaux central et local : les collectivités locales devaient réduire leur personnel de 2 % en 2011 et 2012, tandis que pour l'Etat la réduction attendue était de 1 %. Cette différenciation a été justifiée par les effets de la réforme sur l'administration nationale, l'Etat ayant commencé de réaliser ses objectifs de réduction. Les représentants de l'ANMP ont souligné qu'il y avait eu un transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités locales, accompagné d'un transfert de personnels. Les « bénéficiaires » au niveau de l'Etat en matière de réduction des effectifs sont donc artificiels, puisque les personnels sont maintenant employés au niveau local. Le gouvernement est revenu sur cette différenciation entre les objectifs de réduction pour l'Etat et le niveau local : l'un et l'autre doivent désormais réduire annuellement de 2 % leurs effectifs en 2011 et 2012.

⁵⁰ Voir le document OCDE du 18 mars 2008, Groupe de travail sur l'activité réglementaire et la réforme – simplification administrative et administration électronique au Portugal GOV/PGC/REG(2008)4

118. Néanmoins, cet objectif est relativement abstrait et ne tient pas compte des dispositions légales ni des spécificités locales. Il risque de ne pas respecter l'article 6, paragraphe 1, de la Charte⁵¹, car il porte atteinte aux pouvoirs des instances d'autonomie locale et régionale de déterminer leurs structures administratives internes, y compris le nombre, les qualifications et les régimes de rémunération des personnels locaux et régionaux.

119. Si le but général du gouvernement est de réduire les déficits publics également au niveau local, il serait plus conforme au principe de l'autonomie locale de laisser les collectivités locales adopter leurs propres méthodes d'économie en matière administrative. Les collectivités locales peuvent également tenir compte de la question du chômage, en particulier dans les régions à faible taux d'emploi en dehors de la fonction publique. Cette approche aurait probablement pour résultat d'accroître la pression sur les associations pour qu'elles négocient des objectifs de réduction spécifiques selon les différents types d'organes locaux. Si les organes d'autonomie locale ne sont pas capables de répondre collectivement aux objectifs nationaux de réduction des personnels, ils devront restituer cette tâche aux autorités de l'Etat.

120. Concernant le personnel des collectivités locales, l'article 243 de la Constitution contient des dispositions générales : son paragraphe 2 renvoie au régime applicable aux fonctionnaires et agents de l'Etat. L'article 269 de la Constitution s'applique également aux collectivités locales. En outre, l'article 267 de la Constitution, qui fournit des indications sur la structure de l'administration publique de l'Etat, peut aussi s'appliquer aux collectivités locales. Eu égard aux effets de rationalisation sectorielle de la réforme de l'administration de l'Etat et aux transferts de responsabilités, par exemple dans le domaine de l'éducation, les administrations locales se sont vu récemment confier de nouvelles tâches en lien avec la restructuration des services. Au sein de l'administration de Lisbonne, 900 employés sur un total de 9 700 ont reçu de nouvelles fonctions (auxiliaires) au sein du système scolaire. La ville « internalise » les services et a moins recours à la sous-traitance.

121. Pour ce qui est du nombre des paroisses, l'objectif de réduction est ambitieux. Cependant, compte tenu des compétences et des moyens financiers des paroisses, la réforme de leurs structures paraît n'avoir qu'une importance limitée. Les paroisses permettent aux citoyens de faire entendre leur voix dans le cadre des processus décisionnels démocratiques, en particulier dans les zones rurales, ce qui justifie de maintenir la participation de représentants des paroisses au sein des conseils municipaux, malgré la taille relativement importante de ces conseils.

122. La réforme ne devrait pas empiéter sur l'autonomie locale en définissant le nombre des personnels de direction, mais plutôt laisser les collectivités locales décider librement de la manière d'organiser au mieux l'administration locale. Les collectivités locales doivent disposer de personnels qualifiés et de régimes de rémunération ajustés en fonction du marché.

123. Concernant la restructuration de la composition des conseils exécutifs, la réorientation de la représentation politique suivant un modèle parlementaire pourrait ne pas convenir dans le cas de la gouvernance locale. Les rapporteurs ont appris lors de leur visite à Coimbra que le conseil exécutif comprend onze membres (six pour le parti majoritaire, 4 à 5 pour l'opposition). Le fait d'exclure les membres de l'opposition de l'organe exécutif aurait pour effet de modifier la relation institutionnelle entre cet organe et l'assemblée locale. Les conflits entre les deux organes seraient alors probablement beaucoup plus fréquents.

124. Le rapport de 2003 du Congrès (« La démocratie locale et régionale au Portugal – CG(10)5REV Partie II », paragraphes 46 et suivants) évoque les problèmes liés à l'existence de deux organes locaux « représentatifs » et « collectifs », à savoir les organes délibérants (« assemblées ») et les organes exécutifs (« autorités »). Ces questions n'ont soulevé aucun problème particulier, à l'exception de la composition de l'organe exécutif.

⁵¹ Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.

2 Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

3.3.5. Articles 7 et 8 : Exercice des responsabilités et contrôle administratif

Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

- 1 Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
- 2 Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
- 3 Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

- 1 Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
- 2 Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
- 3 Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

125. Une loi, adoptée à la fin des années 90 et qui devrait entrer en vigueur en octobre 2013 (pour les prochaines élections locales) limitera la période d'exercice de la fonction de maire à un maximum de trois mandats. Toutes les durées d'exercice supérieures prendront fin automatiquement avec les prochaines élections locales, en 2013. Conformément à l'article 118 de la Constitution, la loi peut fixer les limites sur des renouvellements successifs de mandats des titulaires de postes politiques exécutifs. Les représentants de l'ANMP s'interrogent sur la possibilité, pour une loi nationale, de restreindre la durée d'exercice d'une fonction locale. Selon eux, cette question devrait être laissée à la décision des responsables locaux et des citoyens. L'article 7 de la Charte exige d'assurer aux élus locaux « le libre exercice de leur mandat ». Compte tenu du fait que les lois relatives à l'autonomie locale fixent souvent une limite d'âge à l'exercice d'une fonction locale, une disposition générale limitant la durée d'exercice d'une telle fonction sans référence à une limite d'âge n'est pas conforme à l'article 7 de la Charte. Mais par rapport à l'article 118 de la Constitution mentionnée ci-dessus, les règles existantes doivent être analysées plus précisément, pour savoir s'il y a des réglementations similaires concernant les titulaires d'autres types de postes exécutifs.

126. Le contrôle administratif porte uniquement sur la légalité des activités des collectivités locales (article 242 de la Constitution) et ne doit viser normalement qu'à garantir le respect de la loi. Les modalités du contrôle administratif sont détaillées dans la loi 27/96 du 1^{er} août 1996⁵². Le Gouvernement, par le biais des ministères des Finances et de l'Administration locale, est l'instance qui conduit le contrôle administratif général des collectivités locales. Le contrôle prend ainsi la forme d'inspections, d'études et d'investigations, consistant notamment en la collecte et l'analyse d'informations et d'explications utiles pour vérifier le respect des lois et réglementations par les organes et services des collectivités locales, les zones urbaines et les communautés de communes.

127. La Cour des comptes procède à un contrôle spécial des collectivités locales, en vertu de l'article 214 de la Constitution. Elle est habilitée non seulement à examiner les différents comptes mais aussi à effectuer des contrôles a priori de la légalité des dépenses impliquant des engagements financiers à moyen ou long terme, ainsi qu'à s'assurer que les dépenses sont couvertes par le budget. La Cour est chargée en outre de contrôler les contrats publics portant sur une valeur supérieure à 350 000 EUR⁵³. Le contrôle de la Cour se limite strictement à la légalité des contrats. Il porte sur leur fondement juridique et leur conformité avec la législation budgétaire ; il consiste aussi à vérifier si les

⁵² Pour plus de détails sur le contrôle des entreprises communales, voir la circulaire du « Gabinete do secretario do estado da administração local e reforma administrativa », <http://www.seal.gov.pt/seaal/pt/com/20100525.htm>

⁵³ Voir l'article 5, « Compétences matérielles essentielles », de la loi 98/97 du 26 août 1997,

c) *Le contrôle a priori de la légalité et de l'opportunité budgétaire des actes et contrats de toute nature donnant lieu à des dépenses ou représentant tout type d'engagement ou de responsabilité, directs ou indirects, pour les entités citées au point 1 de l'article 2 et les entités de toute nature créées par l'Etat ou par toute autre entité publique pour exercer des fonctions administratives étant initialement du ressort de l'Administration publique, et dont les coûts sont couverts par un transfert budgétaire de l'entité qui les a créés, chaque fois que, de ce fait, les actes et contrats ne sont pas soumis au contrôle a priori de la Cour des comptes ;*

implications financières d'un contrat peuvent contraindre une autorité publique à dépasser les limites d'endettement.

128. L'approbation par le Conseil des ministres des plans d'action des communes (qui sont de la responsabilité des organes exécutifs locaux et sont aussi approuvés par les assemblées délibérantes) est entrepris dans des cas où il y a un risque de non-conformité des lois municipales avec certaines lois ou réglementations. Cette approbation vise à garantir la conformité des plans des avec les plans d'instances supérieures à la commune.

129. Lors de la visite, plusieurs interlocuteurs ont évoqué la question de la responsabilité individuelle des détenteurs de mandats officiels. Un bon angle d'attaque de cette question pourrait être l'article 22 de la Constitution⁵⁴. D'après cette disposition, il apparaît clairement que les détenteurs de mandats ainsi que les autorités locales peuvent, « solidairement », être civilement responsables. Toutefois, la Constitution mentionne uniquement la responsabilité civile, et non la responsabilité pénale. D'un autre côté, il convient également de se référer à l'article 15 de la loi 2/2004 (*Lei n. 2/2004 de 15 de Janeiro - Aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado*)⁵⁵ et l'article 14 du *Decreto-Lei n. 93/2004 de 20 de Abril*⁵⁶. D'après ce dernier article, les détenteurs de mandats publics sont « responsables sur les plans civil, pénal, disciplinaire et financier ».

130. Au vu de ces articles et des dispositions similaires d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe, la responsabilité des maires ne peut pas être comparée à la responsabilité politique des membres du gouvernement devant l'Assemblée. Conformément à la position de la Cour des comptes, il doit y avoir une responsabilité pour les actes du chef de l'exécutif. Un système sans responsabilité ne serait pas conforme aux dispositions de la Constitution. Les détenteurs de mandats tels que les maires peuvent organiser les entités dont ils ont la responsabilité de manière à limiter les risques de comportement illégal de la part de leurs agents, mais en définitive la loi requiert une responsabilité civile (ou pénale ou disciplinaire) pour le chef de l'exécutif.

131. Une autre question concerne les décisions que les organes de contrôle nationaux prennent à l'encontre des maires en cas de dépassement des dotations budgétaires. Si l'affirmation de l'ANMP est exacte, c'est-à-dire si l'Etat ne peut pas sanctionner le chef de l'exécutif local pour des résultats négatifs dans la gestion de la dette relevant de sa responsabilité, les mesures de contrôle sont conformes à la Charte. Naturellement, les responsables locaux sont tenus d'appliquer les dispositions légales et administratives relatives à l'exécution des budgets. Toutefois, si la mise en œuvre du Programme d'ajustement économique engendre de multiples nouvelles dispositions budgétaires posant des problèmes d'application administrative, l'autorité de tutelle pourrait être tenue de fournir préalablement des indications sur la mise en œuvre des normes budgétaires avant d'utiliser les instruments de contrôle.

3.3.6. Article 9 : Ressources financières

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.

⁵⁴ Article 22 (Responsabilités des organismes publics) – L'Etat et les autres organismes publics sont civilement responsables, solidairement avec les membres de leurs organes, fonctionnaires ou agents, de toutes leurs actions ou omissions dans l'exercice de leurs fonctions et en raison de cet exercice, lorsqu'il en résulte une violation des droits, des libertés et des garanties d'autrui ou un préjudice pour autrui.

⁵⁵ Article 15 – Responsabilité – Dans l'exercice de leurs fonctions, les détenteurs de mandats publics sont responsables sur les plans civil, pénal, disciplinaire et financier conformément à la loi.

⁵⁶ Article 14 – Violation des règles – Outre la responsabilité civile, financière et disciplinaire, le cas échéant, l'agent qui a reçu indûment des rémunérations et autres avantages en lien avec sa fonction est tenu de restituer les sommes reçues ; la personne qui fournit des informations en sa faveur ou s'abstient de fournir des informations concernant la nomination ou le maintien de l'agent en question, en violation de la présente législation, est tenue pour solidairement responsable de cette restitution.

4	Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
5	La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
6	Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
7	Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
8	Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

132. Du point de vue des représentants des associations, la question la plus importante en matière de finances locales est la suivante : est-il acceptable de limiter l'endettement local au moyen d'une loi nationale et, le cas échéant, dans quelles conditions ? En tant que membre de l'UE, le Portugal doit respecter le TFUE et le Protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs⁵⁷. Le pouvoir national est donc responsable non seulement pour son propre déficit mais aussi pour ceux des autorités locales et régionales.

133. La Cour des comptes s'est exprimée sur les effets de la loi 2/2007 sur les finances locales, dans les termes suivants : la question générale de l'acceptabilité et du niveau des limites à l'endettement local n'est pas globalement du ressort de la Cour. Celle-ci sait cependant que la limitation de l'endettement des collectivités territoriales prévue par la loi 2/2007 sur les finances locales est liée au problème politique du risque d'accumulation de la dette de ces collectivités par le biais de dispositifs d'endettement opaques au sein des collectivités locales elles-mêmes et de leurs entreprises publiques. La fixation de limites est une mesure destinée à ramener la transparence et à limiter les risques financiers eu égard aux engagements européens du pays. Les limites à l'endettement des collectivités locales définies par la législation nationale sont un instrument largement répandu, présent dans les systèmes juridiques de plusieurs Etats membres de l'UE.

134. Néanmoins, la situation portugaise présente plusieurs caractéristiques spécifiques. Tout d'abord, les limitations ont été considérablement accentuées depuis 2007. Deuxièmement, du fait que les ressources propres des collectivités locales dépendent largement des dotations PIE, et que celles-ci sont calculées d'après le revenu de trois impôts, toute baisse de ce revenu entraîne une perte de recettes pour les collectivités locales. Troisièmement, les dotations de l'Etat aux collectivités locales – qui ont pour celles-ci une importance essentielle – ont été considérablement réduites depuis 2009. En outre, la dette locale accumulée n'est responsable que de 0,25 % de la dette annuelle de l'Etat en termes de PIB. Selon l'information reçue par la délégation après la visite, il semble que le Secrétaire d'Etat à l'Administration publique soit disposé à discuter de ces questions avec les associations au cours du processus législatif sur les lois de finances locales et régionales.

135. Enfin, la limitation uniforme de la dette ne tient pas compte de la diversité des situations budgétaires des collectivités locales. Les représentants de l'ANMP et les maires ont souligné la grande disparité des collectivités locales portugaises en termes de situation financière : certaines ont peu de mal à équilibrer leur budget, tandis que d'autres sont extrêmement vulnérables à la volatilité des financements ou à la contraction des recettes, ces différences s'expliquant par la structure des dépenses ou une moindre capacité à adapter le budget en temps utile. Plus de 200 des 308 communes sont confrontées à de graves problèmes d'équilibre budgétaire. Les collectivités locales sont en outre confrontées, pour leurs investissements, à la hausse des taux d'intérêt. Par exemple, une commune a dû avoir recours à des fonds de l'UE pour investir dans un centre scolaire. Les prêts syndiqués obtenus auprès des banques ont actuellement des taux d'intérêt de 6 à 7 %, tandis qu'ils n'étaient précédemment que de 2 à 3 %. Sur le plan des dépenses, les collectivités locales ont vu une augmentation de leurs charges liées aux contrats passés avec les fournisseurs de services nationaux. Ces coûts augmentent (par exemple pour l'approvisionnement en eau ou l'évacuation des eaux usées), mais les collectivités ne peuvent répercuter ces augmentations auprès des citoyens, dont la

⁵⁷ Journal officiel de l'Union européenne C 83/279, 30.3.2010

moitié environ seraient incapables de les assumer financièrement. La commune prend donc en charge une partie de l'augmentation des coûts, ce qui a des effets négatifs sur son budget.

136. Face aux effets cumulés de cette baisse des ressources, la limite d'endettement interdit d'avoir recours au seul instrument dont les collectivités locales disposent pour équilibrer leurs budgets. Une limitation stricte de la dette pourrait ne pas suffire à restreindre les régimes de recettes des collectivités locales s'il y a non seulement une volonté générale de proposer des programmes d'aide spéciaux mais aussi, dans les budget 2011 et 2012 de l'Etat, un dispositif concret de compensation des besoins financiers spéciaux des collectivités locales. Le Gouvernement s'est engagé à élaborer des définitions et des procédures pour donner plus de transparence au mécanisme de réduction des recettes⁵⁸, mais les détails ne sont pas encore connus.

137. Le désaccord concernant les limites d'endettement ne semble pas provenir uniquement de divergences d'appréciation juridique concernant la constitutionnalité, la proportionnalité ou l'opportunité d'un tel instrument directeur. Le ministère des Finances part du postulat qu'il y a actuellement une nécessité d'améliorer la supervision des communes en général et de leurs budgets en particulier. D'un autre côté, les autorités nationales et locales sont confrontées à de nouvelles difficultés financières, qui ne se limitent pas aux engagements pris au titre du Programme d'ajustement économique. Au niveau de l'UE, les engagements contenus dans le train de mesures législatives « Six-Pack » concernent le semestre européen, les programmes de stabilité et de croissance et les nouvelles dispositions concernant la surveillance budgétaire aux niveaux national et local. Le pacte Euro-plus liera plus étroitement les décisions prises à ces deux niveaux ayant un impact financier. Une coordination macroéconomique plus étroite sera mise en place au niveau européen, ce qui entraînera évidemment aussi l'élaboration de lignes directrices plus détaillées concernant les décisions importantes d'ordre budgétaire et économique prises aux niveaux local et régional. Le projet de « nouvel accord international sur une union économique renforcée », en faveur duquel les chefs de gouvernement de la zone euro se sont prononcés le 9 décembre, renforcera les règles de discipline budgétaire pour tous les niveaux d'autorité. Enfin, certains aspects difficiles de la péréquation financière entre les zones urbaines et rurales et les communes littorales et continentales sont aussi à examiner. Le gouvernement a indiqué à la délégation qu'il est conscient de la complexité et de l'inter-connectivité de ces sujets par rapport à leur intérêt particulier pour le niveau local et régional.

138. En vue de garantir une politique de coordination cohérente entre les différents niveaux d'autorité sur les thèmes susmentionnés et de préserver l'autonomie budgétaire des collectivités locales au sens de l'article 9 de la Charte, les rapporteurs proposent de créer un comité national pour la stabilité. Ses membres pourraient être des représentants des associations de pouvoirs locaux et régionaux et, en nombre égal, des représentants des ministères compétents. La présidence du comité serait exercée par le ministère des Finances, tandis que la vice-présidence reviendrait par roulement aux représentants des autorités locales et régionales. Les recommandations et décisions du comité, bien que non contraignantes juridiquement, auraient un effet d'entraînement mutuel et seraient publiées.

139. Bien que l'article 9 de la Charte ne contienne aucune disposition spécifique concernant le secteur des entreprises communales, un intérêt particulier a été apporté à cette question lors de la visite de suivi. Tout d'abord, les biens locaux sont garantis par l'article 9, paragraphe 1, de la Charte, si la législation nationale permet la mise en place d'un secteur économique communal et l'intégration économique au sein de la collectivité locale. L'article 238 de la Constitution permet aux collectivités locales de posséder un patrimoine. La Constitution garantit donc leur patrimoine actuel, dans les limites de la loi. Deuxièmement, une vaste réforme du secteur économique communal est annoncée dans le « Livre vert », en tant qu'un de ses axes principaux. Les autorités considèrent très largement que les entreprises communales doivent trouver leurs ressources économiques et financières au niveau des communes. Après une réunion avec la Cour des comptes, l'approche du pouvoir central a été révisée. Il n'y aura pas d'interdiction absolue de mettre en place un secteur économique communal, mais des réglementations seront nécessaires pour éviter les conséquences négatives de

⁵⁸ Diário de Notícias, samedi 5 novembre 2011, p. 11 - Autarquias não se livram de reduzir a dívida Orçamento. Governo estuda mecanismo para forçar corte de, pelo menos, 150 milhões
« Nous maintiendrons les objectifs gouvernementaux concernant la réduction de l'endettement des exécutifs locaux au cours des prochaines années », a annoncé hier le secrétaire d'Etat à l'Administration locale Paulo Julius. « Nous élaborerons une définition et une procédure afin de trouver un moyen de réduire progressivement le plafond d'endettement », a-t-il indiqué.

ces entreprises pour leurs communes. L'exercice de rationalisation doit aussi être renforcé. Cette réforme s'appuie sur un Livre blanc du gouvernement sur les entreprises communales.

140. D'après le Livre vert (page 15 et suivantes), la réforme de l'administration locale concernant le secteur économique communal poursuit les objectifs suivants :

- adapter le nombre des entités du secteur économique communal à la réalité locale (réduction significative du nombre d'entités) ;
- limiter les activités des entreprises communales aux objectifs stratégiques (définir les secteurs où elles devraient se substituer aux communes et/ou opérer en complémentarité avec elles) ;
- adapter le but et les activités du secteur économique communal en fonction des compétences et responsabilités des communes ;
- limiter l'importance des contributions (budgétaires) des communes aux ressources propres du secteur économique communal (en plafonnant les dotations de la commune).

141. Une réforme⁵⁹ du secteur des entreprises communales devra prendre ces facteurs en considération, car la simple suppression de ces entreprises sur la base de rapports coûts-avantages pourrait ne pas compenser les avantages qu'elles présentent, si les différences en matière de culture de gestion subsistent entre l'administration locale classique et l'administration par le biais d'entreprises communales. La seule prise en compte du rapport coûts-avantages ne convient évidemment pas à toutes les entreprises communales. Par exemple, les entreprises de transport public ne sont généralement pas en mesure de couvrir le coût du service pour toute l'Europe, de sorte qu'une taxe conséquente ou un dispositif de subventions croisées sont nécessaires pour stabiliser les revenus des systèmes.

3.3.7. Article 10 : Droit d'association

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

- | | |
|---|--|
| 1 | Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun. |
| 2 | Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat. |
| 3 | Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats. |

142. Les dispositions de l'article 10 de la Charte sont pleinement respectées. Toutefois, les représentants de l'ANMP ont souligné la nécessité d'accroître l'influence de l'Association sur la politique nationale concernant les affaires des collectivités locales. Le contexte politique et les procédures de consultation sont analysés plus haut. D'après les diverses opinions des représentants nationaux et locaux recueillies lors de la visite, les rapporteurs ont le sentiment que l'autonomie locale est solidement garantie par la Constitution, mais que les intérêts et considérations du niveau national l'emportent souvent sur les dispositions constitutionnelles relatives aux affaires locales. Dans les termes de l'article 4, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne⁶⁰, la part de l'identité locale dans les structures fondamentales politiques et constitutionnelles du pays n'apparaît pas de manière évidente. Il pourrait donc être nécessaire d'améliorer l'influence institutionnelle du secteur de l'autonomie locale au niveau national, au moyen de nouvelles structures de coordination et de coopération, qui garantiraient une participation adéquate des collectivités territoriales aux affaires nationales et européennes. La participation des collectivités locales au sein du Conseil économique et social n'a jusqu'à présent pas été suffisante, si l'on sait que cet organe s'occupe, en particulier, de concertation sociale, y compris pour le développement régional et l'aménagement du territoire, et n'a pas de responsabilités concernant l'autonomie locale dans son ensemble.

⁵⁹ Sur les objectifs de réforme généraux, voir : document de l'OCDE, DAF/CA/SOPP/RD(2010)7 du 11.10.2010, Groupe de travail sur les biens publics et les pratiques de privatisation, Réforme de la gouvernance des entreprises publiques : développements récents au Portugal.

⁶⁰ TUE, article 4, paragraphe 2 : L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre.

3.3.8. Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

143. L'article 242 de la Constitution définit le champ du contrôle des collectivités locales et les procédures à respecter. Le contrôle a pour objet de vérifier la conformité des actes des organes d'autonomie locale avec la loi. Ses modalités sont détaillées dans la loi 27/96 du 1^{er} août. Cette loi (*Diario da Republica I Serie-A No 177 1-8-1996 p. 2235*), relative au régime juridique du contrôle administratif, détaille les recours juridiques que la législation portugaise garantit aux collectivités territoriales pour se protéger contre les mesures de contrôle. Le système de protection juridique des collectivités locales et les inconvénients politiques du système de contrôle ont été développés plus haut.

144. Sachant qu'il n'existe aucune procédure générale, en faveur des collectivités locales, pour que la Cour constitutionnelle contrôle de manière théorique la légalité et la constitutionnalité des lois nationales ayant une incidence particulière sur l'autonomie locale ou régionale, les rapporteurs suggèrent d'étendre les compétences de la Cour constitutionnelle au moyen d'une procédure spéciale qui permettrait aux collectivités territoriales de saisir la Cour si les « principes d'autonomie locale consacrés dans la Constitution ou la législation interne », au sens de l'article 11 de la Charte, semblent ne pas être respectés. Afin d'éviter toute utilisation abusive du contrôle de constitutionnalité, il pourrait y avoir, en amont, un contrôle préliminaire de la recevabilité d'un tel recours par la Cour.

3.3.9. Article 12 : Engagements – réserves formulées par les Etats, le cas échéant

Article 12 – Engagements

- 1 Toute Partie s'engage à se considérer comme liée par vingt au moins des paragraphes de la partie I de la Charte dont au moins dix sont choisis parmi les paragraphes suivants:
 - article 2,
 - article 3, paragraphes 1 et 2,
 - article 4, paragraphes 1, 2 et 4,
 - article 5,
 - article 7, paragraphe 1,
 - article 8, paragraphe 2,
 - article 9, paragraphes 1, 2 et 3,
 - article 10, paragraphe 1,
 - article 11.
- 2 Chaque Etat contractant, au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, notifie au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les paragraphes choisis conformément à la disposition du paragraphe 1 du présent article.
- 3 Toute Partie peut, à tout moment ultérieur, notifier au Secrétaire Général qu'elle se considère comme liée par tout autre paragraphe de la présente Charte, qu'elle n'avait pas encore accepté conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article. Ces engagements ultérieurs seront réputés partie intégrante de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la Partie faisant la notification et porteront les mêmes effets dès le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

145. 146. Le Portugal n'a fait aucune déclaration ni réserve. Le Portugal n'a pas signé, à ce jour, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

3.4. Démocratie régionale : le Cadre de référence pour la démocratie régionale

146. Concernant la situation actuelle de la démocratie régionale au Portugal, quatre aspects essentiels – au moins – sont à souligner :

- les dispositions constitutionnelles relatives à l'autonomie régionale ;
- l'absence de structures d'autonomie régionale au Portugal continental ;
- les problèmes économiques que poserait un véritable processus de régionalisation ;
- l'intégration des réformes destinées à renforcer l'autonomie régionale dans le récent « Livre vert » sur la réforme de l'autonomie locale au Portugal.

147. La situation constitutionnelle se caractérise par une approche différenciée de l'autonomie régionale pour les archipels des Açores et de Madère d'une part et pour le Portugal continental de l'autre. L'article 6, paragraphe 2, de la Constitution garantit l'autonomie régionale des Açores et de Madère. Les articles 225 à 234 de la Constitution décrivent de manière détaillée les structures, les compétences et responsabilités, les organes d'autonomie, le financement et les relations avec les institutions de l'Etat sur les archipels. Des changements doivent être apportés au cadre constitutionnel si l'on veut améliorer la situation au niveau régional. La délégation a été informée qu'il n'était pas opportun de réviser la Constitution afin, par exemple, d'élargir l'autonomie fiscale des régions. Néanmoins, les régions feront des propositions dans ce sens en 2012.

148. Concernant les régions continentales, l'article 236 de la Constitution permet la création de collectivités territoriales sous la forme de « régions administratives ». Ces entités n'ont cependant jamais vu le jour, du fait du résultat négatif d'un référendum organisé en 1998 (voir ci-dessous). L'article 236, paragraphe 3, de la Constitution permet de créer « d'autres formes d'organisation territoriale des pouvoirs locaux ». Cette disposition a été mise en œuvre sous la forme des zones urbaines.

149. La recommandation 127 (2003) du Congrès sur la démocratie locale et régionale au Portugal, ainsi que son exposé des motifs, développent les implications politiques et juridiques liées à la mise en place de l'autonomie régionale au Portugal continental, en lien en particulier avec les suites à donner au résultat du référendum de 1998 sur la création de huit régions au Portugal continental. Les conclusions politiques figurent au paragraphe 8 de la recommandation, et sont en particulier résumées au point d. :

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) ;

150. Les rapporteurs ont soulevé la question de l'opportunité d'un nouveau référendum portant sur une nouvelle division géographique du territoire, si les études pilotes annoncées dans le « Livre vert » sur ce sujet concluent à la nécessité de réformer les structures administratives régionales du Portugal continental (pour plus de détails, voir le paragraphe 40).

151. D'après un document récent de l'OCDE sur le développement régional au Portugal⁶¹, le processus de régionalisation se heurte à d'importantes difficultés économiques⁶². Le développement régional, du point de vue des unités de niveau NUTS-3, est très variable : cinq unités NUTS-3 sont au-dessus de la moyenne nationale, le reste du pays étant au-dessous. En outre, le clivage urbain/rural appelle des mesures particulières en termes de renforcement de la péréquation financière. L'OCDE a par ailleurs élaboré des critères utiles pour déterminer les relations fonctionnelles entre les zones urbaines et rurales⁶³.

152. Une régionalisation permettant un rééquilibrage économique pourrait être un objectif politique majeur pour l'organisation territoriale du pays. Cette question semble tenir une place importante dans le Livre vert, qui appelle à renforcer la cohésion territoriale au moyen de réformes administratives au Portugal continental. Pour autant, un tel renforcement pourrait tenir, plus qu'à des réformes

⁶¹ OCDE, GOV/TDPC/TI/RD(2009)2 du 30 novembre 2009

Groupe de travail sur les indicateurs territoriaux « ISDR – Un indicateur composite pour le suivi du développement régional au Portugal »

⁶² Voir plus généralement « Les politiques de développement régional dans les pays de l'OCDE » (anglais uniquement), 28.9.2010, Portugal pages 239 et suivantes.

« Au Portugal, le partage urbain/rural fréquent dans les pays de l'OCDE s'est traduit par un fossé entre les zones urbaines dynamiques et à forte densité de population (principalement situées sur le littoral) et les zones rurales faiblement peuplées et en déclin (concentrées dans l'intérieur du pays). Les disparités régionales apparaissent moins nettement dans le PIB par habitant que dans les taux de chômage, le niveau d'éducation et les investissements de R&D. En conséquence, les fortes différences en termes de compétitivité entre les régions sont de plus en plus considérées comme un problème. Il est considéré que les politiques publiques doivent viser non seulement à améliorer la compétitivité nationale, Lisbonne ayant un rôle moteur dans le développement, mais aussi à renforcer plus généralement la compétitivité des régions. »

⁶³ OCDE, GOV/TDPC/TI/RUR/URB(2011)2 du 28.11.2011 – Groupe de travail sur la politique territoriale dans les zones rurales et Groupe de travail sur la politique territoriale dans les zones urbaines – Evaluation et suivi des relations entre zones rurales et urbaines dans les régions fonctionnelles : cadre méthodologique

Ainsi que

OCDE, GOV/TDPC/TI/RUR/URB(2011)1 du 29 novembre 2011 – Groupe de travail sur la politique territoriale dans les zones rurales et Groupe de travail sur la politique territoriale dans les zones urbaines – Partenariats et relations entre zones rurales et urbaines : perspective de l'OCDE

administratives ou à un nouveau découpage géographique du pays, à la conception de programmes de développement spécifiques pour les petites collectivités locales et les régions de l'intérieur des terres. L'amélioration du niveau NUTS-3 au sein du prochain Cadre financier (2014-2020) de l'UE devrait être un objectif pour l'administration nationale compétente, en relation étroite avec les associations.

153. Les objectifs du gouvernement en matière de politiques de développement régional s'articulent autour du programme opérationnel relatif aux éléments de compétitivité (COMPETE)⁶⁴. Ce programme figure dans le cadre de référence stratégique national (QREN), approuvé le 5 octobre 2007, et vise à améliorer durablement la compétitivité de l'économie portugaise dans le cadre du marché mondial, au moyen d'interventions stratégiques dans des domaines comme l'innovation, le développement scientifique et technologique, l'internationalisation, l'entrepreneuriat et la modernisation de la fonction publique. Pour ce qui est de leur portée territoriale, ces programmes de soutien s'appliqueront aux régions du Portugal continental dans le cadre de l'objectif de convergence (Nord, Centre et Alentejo).

154. Le Livre vert sur la réforme de l'autonomie locale au Portugal ne contient aucun élément concernant les régions autonomes (Açores et Madère) et les régions administratives du continent. Au lieu de cela, le Livre vert met l'accent sur les questions ayant trait à la coopération intercommunale et aux zones urbaines, ce qui suggère une volonté de la part du gouvernement de redessiner le découpage territorial du pays sans avoir recours au niveau d'autorité des régions. Sachant que le CdE ne dispose pas à ce jour d'un instrument juridiquement contraignant concernant l'autonomie régionale, que d'après l'article 13 de la Charte « les principes d'autonomie locale contenus dans la présente Charte s'appliquent à toutes les catégories de collectivités locales existant sur le territoire de la Partie » et que les régions administratives au sens de l'article 236 de la Constitution n'existent pas, la question de l'autonomie régionale au Portugal continental a été éclipsée au profit d'initiatives récentes portant sur une nouvelle conception du territoire fondée sur d'autres éléments « d'organisation de l'autorité locale ». L'autonomie régionale au sens de la déclaration d'Utrecht et du Cadre de référence pour la démocratie régionale n'est pas actuellement un aspect fondamental de l'architecture locale et régionale du pays.

3.4.1. Architecture régionale : compétences, relations avec les autres autorités ou associations, intégrité territoriale et protection de l'autonomie régionale

155. Les rapporteurs ont retiré de leurs entretiens avec divers interlocuteurs le sentiment que les conditions nécessaires à un débat approfondi sur l'architecture régionale du Portugal continental n'étaient pas réunies actuellement. Le Gouvernement n'a pas l'intention de créer de nouvelles structures régionales ; les structures actuelles devraient être renforcées. Deux projets pilotes visant à renforcer les entités « régionales » sont menés actuellement.

156. Néanmoins, il pourrait être utile d'intégrer une étude d'impact dans le processus de discussion et de consultation sur le Livre vert, afin de déterminer les avantages éventuels de la création d'une structure de type « région administrative » au Portugal, sachant que le Livre vert renforcera les structures intercommunales et les zones urbaines. Lorsque le moment de prendre des décisions sur ces options sera venu, la mise en place de régions administratives sera plus difficile, sinon quasiment impossible, si de nouvelles structures existent déjà à un niveau intercommunal. La mise en place de régions administratives requiert probablement une volonté et une dynamique politiques et administratives, une révision des pouvoirs et des responsabilités prévus par la loi et une redistribution des finances et des compétences administratives. L'expérience montre que les Etats ne sont généralement capables d'organiser qu'un seul programme de réforme territoriale et structurelle sur une période donnée. L'intérêt privilégié de l'Etat pour la réforme des structures intercommunales et urbaines est une indication qu'il s'agit d'une vision à long terme.

157. Cette évaluation devrait aussi tenir compte de l'interaction entre la réforme du niveau NUTS-2 et le « processus relatif aux régions administratives ». Le ministère de l'Economie prévoit d'engager une réforme du développement économique au niveau régional avec les CCRD (*Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional*) en tant qu'acteurs principaux. Les groupements

⁶⁴ Voir les réponses complémentaires du MEE et du SEADR lors de la réunion du 8 novembre 2011 avec la Mission du suivi du Congrès – Lista indicativa de questões para a reunião da delegação do CARLE com os Senhores Ministro da Economia e do Emprego e Secretário de Estado Adjunto da Economia e Desenvolvimento Regional

intercommunaux et les zones urbaines auront aussi un rôle important dans ce processus. Sachant qu'il y a 5 CCRD sur le continent et une sur chaque archipel, il peut être considéré utile de donner aux CCRD le rang d'organes d'administration régionale intermédiaires au sens de l'article 236 de la Constitution.

3.5. Analyse de la situation de la démocratie régionale article par article

158. Les conclusions sont identiques à celles qui concernent la situation de l'autonomie locale, sauf sur les thèmes ci-dessous.

3.5.1. Droit d'association

159. Concernant l'implication des associations dans le processus de consultation relatif aux affaires de l'Union européenne, l'OCDE a adressé en 2009 les recommandations suivantes au Portugal :

160. « Recommandation : Le Portugal devrait élaborer des politiques et des orientations plus fortes pour son approche de la négociation et de la transposition des réglementations de l'UE, après concertation avec ses partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux. Il s'y emploie actuellement. Depuis l'examen de l'OCDE du printemps 2008, le gouvernement portugais a adopté une résolution visant à créer un cadre institutionnel renforcé pour le suivi de la transposition des directives de l'UE, ce qui constitue une avancée dans ce sens »⁶⁵.

161. On trouvera dans l'annexe au document de l'OCDE des informations détaillées sur les aspects à prendre en considération concernant la consultation des collectivités locales au sujet des affaires européennes.

3.5.2. Ressources financières des autorités régionales

162. Le Gouvernement portugais et les autorités régionales de Madère⁶⁶ se sont opposés sur le traitement des dépenses régionales, qui ont augmenté le déficit public global et nuï ainsi à l'engagement général de la République de limiter le déficit excessif annuel à 4,9 % du PIB. Le déficit global inattendu de la région autonome de Madère a été calculé à -1,3 milliards EUR et a dû être inclus dans les statistiques du déficit national.

163. Afin de compenser ce déficit additionnel, le gouvernement a négocié avec les principales banques un accord en vertu duquel elles ont accepté de transférer une partie des actifs et passifs de leurs fonds de pension vers le régime de sécurité sociale, pour un volume global d'environ 6 milliards EUR, afin de permettre au pays d'atteindre en 2011 l'objectif de déficit budgétaire de -5.9 % du PIB.

164. La réaction des membres de la troïka a été la suivante :

« ...la mise en œuvre du budget 2012 devra être assortie de mesures d'accompagnement destinées à faire face aux arriérés de dépenses, qui continuent d'augmenter, et à réduire les autres risques budgétaires, en particulier au niveau des autorités locales et régionales et des entreprises publiques. A cet égard, le programme d'ajustement envisagé en lien avec les problèmes de la région autonome de Madère sera l'occasion d'indiquer que les comportements budgétaires fautifs aux niveaux local et régional ne seront plus tolérés. »⁶⁷

⁶⁵ OCDE, Groupe de travail sur l'activité réglementaire et la réforme – l'activité réglementaire dans certains Etats membres de l'UE : Rapport d'information pour le Portugal, 11-12 mai 2009, GOV/PGC/REG(2009)4/ANN3.

⁶⁶ Voir Expresso du 5.9.2011 : « Jardim reconnaît que la situation est catastrophique. La dette est « une goutte dans l'océan de la débâcle portugaise », déclare le responsable politique régional <http://aeiou.expresso.pt/video-sic-jardim-admite-situacao-grave-na-madeira=f671928>

⁶⁷ BCE, communiqué de presse du 16 novembre 2011 et Commission européenne, Le Programme d'ajustement économique pour le Portugal, Deuxième examen, automne 2011, page 4 :

« Une révision des cadres budgétaires des autorités locales et régionales est en préparation, bien qu'en retard par rapport au calendrier. Des mesures limitant l'endettement des collectivités locales ont été incluses dans le projet de budget pour 2012, mais une révision plus détaillée, éventuellement avec une assistance technique, de la législation applicable aux finances des collectivités locales et régionales est nécessaire pour renforcer la responsabilité. Les événements récents survenus dans la région autonome de Madère ont montré de manière dramatique les risques budgétaires liés à un manque de transparence et de contrôle budgétaire. Alors que la viabilité de la dette de la région est gravement mise en doute, le pouvoir central prépare un dispositif qui inclura des critères quantitatifs sur la performance budgétaire et des réformes structurelles. En attendant la mise en place de ce dispositif, le gouvernement assurera un suivi renforcé de l'exécution du budget de Madère. »

165. En conséquence, une pression accrue s'exercera probablement sur les structures budgétaires et comptables des régions ; par ailleurs, le pouvoir central n'a qu'une confiance limitée à l'égard de l'exactitude des statistiques financières régionales.

4. Conclusions et prochaines étapes de la procédure de suivi

166. Les rapporteurs ont pris note de la position générale des représentants des autorités nationales, régionales et locales, selon laquelle le principal obstacle à une réforme de l'autonomie locale au Portugal tient à la forte tradition de centralisation du pays et à la réticence à expérimenter de nouveaux systèmes de répartition des compétences et responsabilités entre les niveaux national et régional ou local. Nous encourageons les autorités portugaises et leurs représentants à tous les niveaux d'autorité, à permettre aux organes d'autonomie locale et régionale, selon les termes de l'article 3 de la Charte, de régler et de gérer, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. Cela exigerait des ressources concomitantes comme indiqué dans l'article 9, para. 1 de la Charte

167. Le Portugal a engagé un processus de réforme difficile destiné à restaurer, à l'horizon 2013, la capacité du pays à accéder librement aux marchés internationaux des capitaux. Le pouvoir national et les organes d'autonomie locale et régionale ont l'obligation commune de prendre les mesures nécessaires pour remplir les différents engagements du gouvernement en vertu du Programme d'ajustement économique.

168. Ce programme comprend plusieurs éléments qui ont un impact direct ou indirect (en particulier) sur le domaine, les structures, l'organisation territoriale et les finances des organes d'autonomie locale et régionale. La mise en œuvre de ces éléments, sur le plan politique, est définie dans un Livre vert du gouvernement « sur la réforme de l'administration locale : une réforme administrative, territoriale et politique » (*Documento verde da reforma da administração local*). Compte tenu de l'importance de ces documents, la consultation préalable avec les associations d'organes régionaux et autonomes est indispensable. Malheureusement, une telle consultation n'a pas eu lieu concernant le programme d'ajustement, mais uniquement une information a posteriori.

169. Le processus de consultation montre certaines insuffisances et devrait être amélioré. Les rapporteurs encouragent à dresser l'inventaire des procédures orales ou écrites qui existent entre les associations et les divers organes de l'Etat afin de convenir de lignes directrices communes sur la consultation et d'adopter un accord général sur la consultation par écrit.

170. Eu égard au rôle important que la Constitution portugaise donne à l'autonomie locale et régionale, la coopération institutionnelle entre les collectivités territoriales et le pouvoir central devrait être améliorée. La représentation des collectivités locales et régionales doit être institutionnalisée. Les rapporteurs renvoient aux organes consultatifs au niveau de l'UE et du CdE et suggèrent de mettre en place un organe consultatif spécial sur les questions territoriales, composé de représentants de l'Etat et des organes locaux et régionaux et chargé de formuler des recommandations sur les questions ayant trait à la structure et au fonctionnement de l'autonomie locale et régionale au Portugal.

171. Le contrôle de la conformité de la législation nationale avec les principes énoncés à l'article 6 de la Constitution devrait être amélioré. Les associations devraient avoir le droit de saisir la Cour constitutionnelle en cas de doute raisonnable sur la constitutionnalité d'une disposition légale.

172. Le nouveau découpage territorial est un élément clé du programme de réforme concernant le niveau local. Les rapporteurs pensent qu'une réforme du niveau des paroisses peut s'avérer souhaitable. Toutefois, ils proposent de réexaminer le contenu de la réforme, en particulier en ce qui concerne les critères sur la base desquels cette réduction serait opérée, et en tenant compte des fonctions traditionnelles des paroisses. Les paroisses incarnent les notions de proximité, de transparence et de responsabilité démocratique. Ces valeurs de base devraient être prises en compte dans le cadre de la réforme entreprise par les autorités portugaises. Le Congrès a déjà mentionné ces fonctions des paroisses dans sa recommandation de 2003⁶⁸. Ces observations semblent avoir encore toute leur pertinence aujourd'hui.

⁶⁸ Paragraphe 21 du rapport explicatif de la recommandation 127(2003) du Congrès :

173. Les communes portugaises ayant été touchées de manière très inégale par les effets économiques et financiers de la crise, les rapporteurs préconisent un programme d'adaptation plus souple du moins pour les communes confrontées à des difficultés budgétaires; ce programme pourrait inclure la mise en place, à titre temporaire, de dispositifs et de procédures d'aide spécifique tels que ceux qui sont énumérés au paragraphe 79 ci-dessus, ainsi que de programmes visant à renforcer la compétitivité économique à long terme.

174. Concernant les finances locales et régionales, les récentes restrictions de l'Etat en matière d'endettement ont montré certains défauts du point de vue de la répartition équitable des charges. Bien qu'il soit prévu à l'article 37 de la loi 2/2007 sur les finances locales et dans ses modifications ultérieures, l'effet cumulé de la réduction des dotations PIE, de la diminution des dotations de l'Etat menace le principe de la répartition symétrique des charges financières entre les différents niveaux d'autorité. Une réduction importante des recettes locales et régionales peut être justifiée si les budgets nationaux ont été plus fortement touchés que ceux des collectivités locales. L'évolution des recettes des différents niveaux d'autorité entre 2005 et 2011, telle que présentée par l'ANMP, montre une augmentation importante des recettes de l'Etat, mais seulement une faible progression des financements locaux et régionaux. Ces restrictions peuvent conduire au non-respect du principe de conformité énoncé à l'article 2 de la loi 2/2007 et de l'article 9, paragraphe 2, de la Charte.

175. Les autorités locales et régionales devraient jouir d'une plus grande autonomie en matière de fiscalité locale, notamment pour le système de collecte des impôts locaux et régionaux, en évitant cependant les politiques fiscales locales qui conduisent à une concurrence fiscale stérile et à des distorsions des marchés. Cela permettrait d'améliorer le régime fiscal local et, pour les collectivités locales, d'introduire de nouveaux impôts ayant une incidence locale. Les excès seraient probablement évités grâce au bon fonctionnement de la concurrence fiscale entre les communes.

176. Les organes d'autonomie locale et régionale dépendent de l'administration fiscale de l'Etat. Les problèmes du système de comptabilité publique, liés éventuellement à l'utilisation de technologies de l'information peu performantes, sont de la responsabilité de l'administration de l'Etat. Les rapporteurs recommandent que les réformes en préparation destinées à fusionner les services du fisc, des douanes et des technologies de l'information fassent l'objet d'une réflexion avec les autorités locales et régionales compétentes en vue d'une plus grande transparence de ces procédures administratives.

177. Afin de prévenir les chocs asymétriques en matière de finances publiques et d'améliorer la capacité des autorités nationales, régionales et locales à mettre en œuvre le nouveau cadre réglementaire de l'UE destiné à éviter les déficits excessifs, rationaliser les procédures budgétaires et renforcer l'efficacité des processus de suivi et de rapport, les rapporteurs proposent de créer un comité national pour la stabilité, qui comprendrait des représentants locaux et régionaux.

178. Aucune initiative politique n'a été prise concernant la question générale des « régions administratives du Portugal continental ». Pour ce qui est des initiatives gouvernementales contenues dans le « Livre vert » visant à rationaliser les structures intercommunales et urbaines dans le cadre du renforcement de la compétitivité territoriale du Portugal, les rapporteurs demandent une évaluation de la conformité de ces initiatives avec les articles 255 et suivants de la Constitution. La question de la création de nouvelles structures administratives régionales au Portugal pourrait être examinée après que les résultats des études pilotes auront été analysés.

179. Diverses déclarations des représentants de l'Etat ont donné aux rapporteurs l'occasion de préciser la fonction de la Charte. Il s'agit d'un traité international, que le Portugal a ratifié en 1990 et qui est entré en vigueur en vertu de l'article 8 de la Constitution le 1^{er} avril 1991. La Charte est donc davantage qu'un texte de référence politique permettant de contrôler l'opportunité de la législation ordinaire relative aux affaires locales et régionales ; elle est aussi un instrument juridiquement contraignant incorporé dans la législation interne.

21. Les dispositions de la Constitution qui ont trait aux paroisses reflètent une tradition ancienne, qui veut que les affaires communes soient organisées à un niveau aussi proche que possible du terrain. Comme son nom l'indique, la paroisse est une circonscription issue de l'Eglise. Elle n'a plus aucun lien juridique avec ce passé. Les rapporteurs ont l'impression très nette que la paroisse jouit d'une grande crédibilité et de l'affection de la population. Telles qu'elles fonctionnent actuellement, les paroisses représentent l'un des apports les plus originaux du Portugal à la tradition de l'autonomie des collectivités locales en Europe.

180. Enfin, les rapporteurs invitent le Gouvernement à considérer la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), ainsi que la ratification du Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159) signé le 9 mai 1997.

Mardi 8 novembre 2011

Réunion conjointe avec :

M. Paulo SIMOES JULIO, Secrétaire d'État à l'Administration locale et de la Réforme administrative

Mme Eugénia ALMEIDA SANTOS, Directeur Général de l'Administration locale

M. António Luís DOS SANTOS DA COSTA, Maire de Lisbonne

M. Antonio ALMEIDA HENRIQUES, Secrétaire d'État Adjoint à l'économie et au développement régional

Réunion avec des experts de la démocratie locale et régionale au Portugal :

Prof. António REBORDÃO MONTALVO

Responsable du Centre de Recherche pour le Développement Régional et Local (CEDREL)

Mme Susana Margarida FAUSTINO JORGE

Chercheur, Professeur Assistant à l'Université de Coimbra

Réunion avec les représentants du Ministère des Finances et de l'Administration publique:

M. Hélder ROSALINO, Secrétaire d'État à l'Administration publique

Mme Madalena TRAVISCO, Conseiller auprès du Cabinet du Secrétaire d'Etat

Réunion avec les représentants de l'Aire métropolitaine de Lisbonne:

M. Carlos Humberto PALÁCIOS PINHEIRO DE CARVALHO, Président de la Junta

Mme Sofia LONA CID, Secrétaire Général

Réunion conjointe avec les représentants des commissions parlementaires:

M. Ramos PRETO, Président de la Commission permanente parlementaire de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des collectivités locales

M. Eduardo CABRITA, Président de la Commission permanente parlementaire du budget, des finances et de l'administration publique

Mercredi 9 novembre 2011

M. João Paulo BARBOSA DE MELO, Maire de Coimbra

M. Jaime Carlos Marta SOARES, Maire de Vila Nova de Poiares

Annexe 2 - Relevé d'information sur la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau local et régional

DROITS DE L'HOMME AU NIVEAU LOCAL ET REGIONAL

Dispositions institutionnelles

1. L'institution du médiateur portugais (*provedor*) est garantie juridiquement depuis 1975 par l'article 23 de la Constitution et la loi du 9 avril 1991 sur le médiateur (loi n° 9/91 = <http://www.provedor-jus.pt/legislacao/estatutos.htm>). Le *provedor* a la possibilité de demander à la Cour constitutionnelle (article 20, paragraphes 3 et 4, de la loi) de déclarer l'inconstitutionnalité ou l'illégalité d'une disposition légale par omission, possibilité qu'il utilise deux ou trois fois par an. Les lois régionales relèvent aussi du domaine de responsabilité du *provedor*, qui peut également formuler des recommandations à l'intention des communes pour qu'elles modifient leur réglementation.

2. Les collectivités locales et régionales peuvent aussi faire l'objet de recours des citoyens, comme le montre le graphique VII⁷¹ ci-dessous, extrait du rapport du médiateur. Si l'on inclut les deux régions autonomes, 14,7 % des recours concernent les activités de l'administration locale et régionale.

3. Cependant, ces recours ne concernent généralement pas des questions de droits de l'homme.

4. Certaines communes ont un service chargé d'examiner les « plaintes », mais celui-ci manque le plus souvent d'indépendance et d'impartialité, du fait qu'il fait partie de l'exécutif local. Par exemple, Porto a créé une telle fonction pour les personnes handicapées, mais sur une base juridique spécifique. Les activités des collectivités locales sont importantes pour renforcer les droits économiques, sociaux et culturels des citoyens. Une attention particulière doit être accordée aux demandes des citoyens qui souhaitent être inclus dans les « études d'impact environnemental ». Les communes ont parfois recours aux services du médiateur lorsqu'elles rencontrent des difficultés pour le traitement d'une affaire locale.

5. Les principaux domaines des recours engagés devant le médiateur sont les suivants :

- Environ 16 % portent sur des questions sociales ;
- Environ 11 % concernent le service public ;
- Environ 11 % des recours ont trait à des retards dans le système judiciaire.

6. L'activité du médiateur en 2009 pour la région autonome de Madère figure ici à titre d'exemple. La situation semble être analogue dans les autres collectivités territoriales.⁷² :

7. D'après la note de bas de page n° 2 de ce graphique, les « droits, libertés et garanties » portaient principalement sur les questions suivantes : « En 2009, les questions concernaient les manquements à l'obligation de réponse de la part des organisations publiques, ainsi que les thèmes de l'éducation, de la formation et de la santé ».

Participation : implication des citoyens dans la prise de décisions et les élections

8. L'article 48 de la Constitution garantit aux citoyens le droit de participer à la vie publique. Ce droit vaut aussi pour le niveau local. Le ministère compétent⁷³ a recensé les différentes formes de participation directe des citoyens :

⁷¹ Rapport 2009 du médiateur, page 33

⁷² Rapport 2009 du médiateur, page 82 (sur demande au Secrétariat).

⁷³ Estrutura e funcionamento da democracia local e regional – Ministério das cidades, administração local, habitação e desenvolvimento regional – Secretaria de Estado da Administração Local, Direcção-Geral das Autarquias Locais – 2004, pages 52 et suivantes.

1. les référendums locaux et régionaux ;
2. autres formes de participation directe :
 - a) les réunions publiques
 - b) la tenue de réunions spéciales
 - c) la préparation de comptes-rendus
 - d) la publication des procès-verbaux
 - e) les organisations de résidents
 - f) les observations de groupes d'électeurs
 - g) les assemblées plénières d'électeurs
 - h) le droit de pétition
 - i) l'accès au médiateur
 - j) les tribunaux
 - l) l'action populaire
 - m) le débat public dans le cadre de l'approbation des instruments d'administration territoriale.

La non-discrimination

9. Le médiateur a mis en place un projet visant spécifiquement à protéger les droits de certaines parties de la population (les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées). Le médiateur explique de la manière suivante pourquoi il s'intéresse en particulier à ces catégories de personnes :

Le médiateur a considéré que ces trois catégories de plaignants potentiels – les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées – devaient continuer de bénéficier d'une attention spéciale dans le cadre de ses activités, eu égard notamment à leur situation de vulnérabilité particulière, à la nécessité d'une connaissance spécialisée et pluridisciplinaire pour défendre et promouvoir efficacement leurs droits et à l'objectif de nouer des liens de coopération étroits avec les autres organes gouvernementaux et non gouvernementaux en charge de ces questions.

10. Les principaux objectifs et fonctions, ainsi que certains cas pratiques, sont présentés dans le rapport de 2009 du médiateur⁷⁴.

⁷⁴ Médiateur portugais, Rapport à l'Assemblée de la République 2009, pages 25 et suivantes.