

## FORUM STATUTAIRE

Rapport  
CG-FORUM(2020)01-02final  
28 septembre 2020

Original : français

# Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Portugal

Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (Commission de suivi)

Rapporteurs<sup>1</sup> : Xavier CADORET, France (L, SOC/V/PD)  
David ERAY, Suisse (R, GILD)

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| Recommandation 445 (2020) ..... | 3 |
| Exposé des motifs .....         | 6 |

### Résumé

Ce rapport fait suite à une visite de monitoring en deux parties au Portugal, qui a eu lieu en juin et novembre 2019. Il s'agit du troisième rapport de suivi depuis le pays a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 1990.

Le rapport constate avec satisfaction que la constitution portugaise accorde une place importante à l'autonomie locale et régionale, que les réformes menées depuis 2013 ont eu des effets durables sur les collectivités locales et leur situation budgétaire, que les mécanismes de recours permettant aux électeurs de contester les actes des collectivités territoriales sont opérationnels et qu'ils constituent des procédures parallèles assez efficaces pour le contrôle de l'État.

Les rapporteurs attirent toutefois l'attention des autorités nationales sur le fait que les autorités locales et leurs associations représentatives ne sont pas systématiquement consultées sur la base d'une procédure claire et contraignante ; les municipalités portugaises sont touchées de manière inégale par le transfert de compétences et ne bénéficient pas toutes d'un soutien financier adéquat de l'État pour mener à bien leurs tâches ; les autorités locales et régionales ne disposent pas d'une autonomie suffisante en matière de fiscalité locale ; la coopération entre l'administration de l'État au niveau local et régional manque d'une base claire et cohérente et la situation juridique des associations de collectivités locales au sein des régions autonomes semble incertaine.

En conséquence, les autorités nationales sont invitées à introduire une procédure de consultation systématique des associations représentatives des collectivités locales et régionales avant toute décision les concernant directement ; à envisager la mise en place de procédures d'aides temporaires spéciales pour permettre aux municipalités en difficulté financière de rééquilibrer leur budget sous le contrôle de la Cour des comptes ;

1. L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions.  
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès.  
SOC/V/PD : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates Progressistes.  
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique.  
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens.  
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.

accorder aux collectivités locales une plus grande autonomie en matière de fiscalité locale ; envisager la création d'un conseil national de stabilité comprenant des représentants locaux et régionaux, afin de rationaliser les objectifs et les procédures budgétaires et à garantir une coopération plus harmonieuse entre les différents niveaux de gouvernement et de clarifier la situation juridique des associations de collectivités locales dans les régions autonomes afin de stabiliser leur statut et leur action.

**RECOMMANDATION 445 (2020)<sup>2</sup>**

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 1, paragraphe 2, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale. » ;

c. au chapitre XVII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme des Nations Unies de développement durable à l'horizon 2030, en particulier aux Objectifs 11 pour les villes et communautés durables et 16 pour la paix, justice et institutions efficaces ;

e. aux Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017 ;

f. à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018 ;

g. à la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée le 4 avril 2019 ;

h. à la recommandation précédente du Congrès sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Portugal, la Recommandation 323 (2012) discutée et adoptée par le Congrès le 22 mars 2012 ;

i. à l'exposé des motifs sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Portugal.

2. Le Congrès souligne que :

a. Le Portugal a adhéré au Conseil de l'Europe le 22 septembre 1976 ; il a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après : « la Charte ») le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 18 décembre 1990 sans réserve. La Charte est entrée en vigueur au Portugal le 1<sup>er</sup> avril 1991 ; il a 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) le 26 mai 2015 mais ne l'a pas encore ratifié ;

b. La Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale au Portugal à la lumière de la Charte. Elle a confié à M. Xavier CADORET et M. David ERAY la tâche de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale au Portugal ;

c. Lors des deux visites, qui se sont déroulées les 17 et 18 juin 2019 et le 27 novembre 2019, la délégation du Congrès a rencontré les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme des visites figure en annexe à l'exposé des motifs ;

d. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente du Portugal auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs rencontrés lors de la visite.

---

2. Discussion et adoption par le Forum statutaire le 28 septembre 2020 (voir le document CG-FORUM(2020)01-02, exposé des motifs), co-rapporteurs : Xavier CADORET, France (L, SOC/V/PD) et David ERAY, Suisse (R, GILD).

3. Le Congrès note avec satisfaction qu'au Portugal :

a. la Constitution portugaise donne une place importante à l'autonomie locale et régionale, reconnue par tous les acteurs, même si une amélioration de l'interaction institutionnelle entre ces deux niveaux et celui de l'Etat reste nécessaire (articles 2 et 3 de la Charte) ;

b. les réformes menées depuis 2013 au Portugal dans les domaines économiques, sociaux, politiques et administratifs ont eu des effets durables sur les collectivités locales et leur situation budgétaire, en conduisant notamment à une réduction du nombre de communes et de paroisses (article 4 de la Charte) ;

c. les mécanismes de recours ouverts aux administrés contre les actes des collectivités territoriales sont opérants et se doublent de procédures de contrôle étatique relativement efficaces (article 8 de la Charte) ;

d. les possibilités d'association entre collectivités locales et de développement de structures intercommunales semblent adaptées aux enjeux de développement territorial sur le continent (article 10 de la Charte).

4. Le Congrès exprime cependant sa préoccupation concernant les points suivants :

a. les collectivités locales et leurs associations ne sont pas consultées systématiquement suivant une procédure claire, efficace et contraignante (articles 4.6 et 9.6 de la Charte) ;

b. les associations qui représentent les intérêts des collectivités locales comme les collectivités elles-mêmes 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 ; à l'exception notable des régions autonomes (article 11 de la Charte) ;

c. les communes portugaises ne sont pas affectées de manière équitable par les transferts de compétences et ne bénéficient pas toutes d'un accompagnement financier suffisant de la part de l'Etat pour accomplir convenablement leurs missions (article 9.2 de la Charte) ;

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 (article 9.3 de la Charte) ;

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 (article 4.6 de la Charte) ;

f. la situation juridique des associations de collectivités au sein des régions autonomes semble incertaine (article 10 de la Charte) ;

g. la non-ratification par le Portugal 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 du Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n°159).

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les autorités du Portugal à :

a. mettre en place une procédure de consultation systématique et préalable à toute décision, réglementation ou législation, des associations d'instances locales et régionales pour toutes les questions qui les concernent directement ;

b. accorder aux associations qui représentent les intérêts des collectivités locales, voire aux collectivités locales elles-mêmes sur le modèle des régions autonomes, 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 permettre aux communes en situation de difficulté financière de rééquilibrer durablement leurs budgets, sous le contrôle de la Cour des Comptes ;

*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 et régionaux, afin de mettre en cohérence les objectifs et les procédures budgétaires, et de garantir le respect des engagements nationaux, européens et internationaux et une coopération plus harmonieuse entre les différents niveaux d'autorité ;

*f.* clarifier, par l'adoption d'une nouvelle loi, la situation juridique des associations de collectivités dans les régions autonomes afin de permettre de stabiliser et valoriser leur action et leurs relations avec le niveau régional et l'Etat ;

*g.* envisager la ratification prochaine du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) signé le 26 mai 2015 ainsi que celle du 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.

6. Le Congrès prie le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de tenir compte, dans leurs activités relatives à cet État membre, de la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale au Portugal, ainsi que de son exposé des motifs.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### Table des matières

|      |   |    |
|------|---|----|
| 1.   | INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT .....   | 7  |
| 2.   | CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL.....  | 7  |
| 2.1  | Système d'administration locale (Constitution et cadre législatif ordinaire, réformes).....   | 7  |
| 2.2  | Statut de la ville capitale .....   | 10 |
| 2.3  | Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale.....   | 11 |
| 2.4  | Précédents rapports et recommandations du Congrès.....  | 12 |
| 3    | RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE SUR LA BASE DE LA CHARTE ..... | 12 |
| 3.1  | Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale.....   | 12 |
| 3.2  | Article 3 – Concept de l'autonomie locale .....   | 13 |
| 3.3  | Article 4 – Portée de l'autonomie locale .....  | 14 |
| 3.4  | Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales.....   | 17 |
| 3.5  | Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales.....                                | 17 |
| 3.6  | Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local .....  | 19 |
| 3.7  | Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales .....  | 20 |
| 3.8  | Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales .....  | 21 |
| 3.9  | Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales .....   | 24 |
| 3.10 | Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale.....   | 25 |
| 4    | ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE À LA LUMIÈRE DU CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE .....                      | 26 |
| 5    | CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....  | 32 |
|      | ANNEXE - Programmes des visites de suivi du Congrès au Portugal .....   | 34 |

## 1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT

1. Conformément à l'article 1, paragraphe 2, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale. » ;

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 États 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 États 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 2009<sup>3</sup>.

3. Le Portugal 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 a signé le 26 mai 2015 Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) mais ne l'a pas encore ratifié.

5. La Commission de suivi a nommé MM. Xavier Cadoret, président de la Chambre des pouvoirs locaux, vice-président du Bureau du Congrès et maire de Saint-Gérard-le-Puy (France) et David Eray, président de délégation suisse auprès du Congrès, ministre de la République et Canton du Jura (Suisse), 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 accompagnés par un membre du secrétariat du Congrès et ont été assistés de M. Nicolas Kada, professeur de droit public à l'Université Grenoble Alpes (France), membre du Groupe d'experts indépendants de la Charte européenne de l'autonomie locale. Ils souhaitent remercier l'expert pour son assistance dans l'élaboration de ce rapport.

6. La délégation du Congrès s'est rendue au Portugal les 17 et 18 juin 2019 où elle a rencontré plusieurs personnes et instances à Lisbonne, Sintra et Alcácer do Sal. Elle y est retournée le 27 novembre 2019 pour rencontrer plus spécifiquement des délégations des régions autonomes de Madère et des Açores.

7. La délégation a rencontré le Secrétaire d'Etat aux Pouvoirs Locaux, la Secrétaire d'Etat au Développement Regional, le Vice-Président du Tribunal Constitutionnel, le Président de la Cour des Comptes, le Défenseur des Droits Fondamentaux (Ombudsman), une députée membre de l'Assemblée de la République et membre de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, de la décentralisation, du gouvernement local et de l'habitation, la délégation portugaise auprès du Congrès, l'adjoint au Maire de Barcelone pour le Sport, Hygiène Urbaine, Protection Civile et Pompiers, des représentants des Açores et de Madère, des membres de l'Association nationale portugaise de Municipalités (ANMP) et de l'Association nationale des Paroisses (ANAFRE) et le Maire d'Alcácer do Sal.

8. Les co-rapporteurs remercient toutes les personnes rencontrées pour leur accueil et leur disponibilité, ainsi que la Représentation Permanente du Portugal auprès du Conseil de l'Europe : toutes ont contribué au bon déroulement des visites de la délégation et ont apporté toutes les informations demandées apportées. Ils remercient également la délégation portugaise du Congrès et son secrétariat pour avoir permis que les visites s'effectuent dans d'excellentes conditions.

## 2. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL

### 2.1 Système d'administration locale (Constitution et cadre législatif ordinaire, réformes)

9. La Constitution de la République Portugaise prévoit dès l'origine l'existence sur le continent portugais de trois collectivités locales (définies comme des « personnes collectives territoriales dotées d'organes

<sup>3</sup>[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)

représentatifs, qui doivent prendre en charge les intérêts propres de leurs populations ») : les *freguesias* (paroisses), les communes et les régions administratives (art. 235, n° 2, et 236, n° 1). Dans les régions insulaires autonomes des Açores et de Madère, dotées d'autonomie politique et administrative et de leurs propres organes gouvernementaux, les seules collectivités locales sont les *freguesias* et les communes (art. 236, n° 2). Le législateur-constituant a donc jugé utile de créer, comme niveau intermédiaire entre la commune et l'État, de régions administratives, pour remplacer les districts, qui avaient jusqu'alors rempli cette fonction. 43 ans après l'entrée en vigueur de la Constitution (1976), cette collectivité locale intermédiaire entre la commune et l'État n'existe toujours pas sur le continent portugais. Le débat sur la création de régions administratives a été éclipsé pendant la période de crise économique mais est redevenu d'actualité depuis quelques temps.

10. Le Portugal a tenté en 1998 une réforme de régionalisation, avec l'adoption d'une loi organique sur le régime du référendum (loi n° 15-A/98, du 3 avril 1998). Ensuite, la loi n° 19/98 du 28 avril 1998 a créé, simultanément, 8 régions administratives : Entre Douro e Minho ; Trás-os-Montes e Alto Douro ; Beira Litoral ; Beira Interior ; Estremadura e Ribatejo ; Lisbonne et Setúbal ; Alentejo et Algarve. Puis le Président de la République a convoqué un référendum le 8 novembre 1998, qui contenait deux questions. Moins de 50 % des électeurs ont voté (48,12 %) et parmi eux une nette majorité a voté contre la régionalisation au niveau national (63,52 %). Le vote négatif l'a également largement emporté pour la seconde question de portée régionale. Cela a constitué un coup d'arrêt à la régionalisation et il n'y a plus eu depuis 1998 de nouvelle tentative, bien que le texte constitutionnel maintienne les régions administratives comme collectivités locales.

11. Face à l'échec de création de régions administratives sur le continent portugais, le législateur a engagé une réforme territoriale supra-communale et régionale en vue de compenser l'absence de ce type de collectivités locales. Cette réforme a revêtu trois formes : la création d'organes déconcentrés de l'État de niveau régional dénommés Commissions de Coordination et de Développement Régional (CCDR), la création d'entités intercommunales sous la forme d'aires métropolitaines et de communautés intercommunales ainsi que le renforcement des syndicats de communes (*municípios*) et de *freguesias* à vocation spécifique.

12. Les CCDR sont des services déconcentrés de l'État dotés d'autonomie administrative et financière, dont la mission est d'assurer la coordination et l'articulation des diverses politiques sectorielles de niveau régional, ainsi que d'exécuter les politiques environnementales, d'aménagement du territoire et des villes, et de soutenir techniquement les collectivités locales et leurs syndicats au niveau de leurs territoires (Cf. l'article 2 n° 1 du décret-loi n° 228/2012 du 25 octobre 2012). Elles sont au nombre de cinq : la CCDR du Nord, qui siège à Porto ; la CCDR du Centre, qui siège à Coimbra ; le CCDR de Lisbonne et Vale du Tejo, qui siège à Lisbonne ; la CCDR de l'Alentejo, qui siège à Évora et la CCDR de l'Algarve, qui siège à Faro. Les CCDR visent à compenser, en partie, l'absence sur le territoire continental de régions administratives en tant que collectivités locales. L'une des missions la plus importante des CCDR est la gestion, sur le territoire continental, des programmes opérationnels régionaux des fonds européens structurels et d'investissement pour la période 2014-2020.

13. Pendant la procédure de consultation le Cabinet du Secrétaire d'Etat au Développement Régional a précisé qu'en 2018, suite à une disposition de la loi n° 50/2018 du 16 août, l'Assemblée de la République a créé la Commission Indépendante de Décentralisation (CID) par la loi n° 58/2018 du 21 août, en particulier pour promouvoir une étude approfondie de l'organisation et des fonctions de l'Etat, aux niveaux régional, métropolitain et intercommunal, sur la forme d'organisation infra-étatique (i) et pour développer un programme de déconcentration de la localisation des entités et services publics, assurant la cohérence en présence de l'État sur le territoire (ii). Au terme de son mandat (31 juillet 2019), la CID a présenté un rapport sur les travaux réalisés, contenant les recommandations et propositions qu'elle jugeait pertinentes, et qui sont prises comme référence pour les initiatives législatives ultérieures qui s'avèrent nécessaires.

14. En effet, le Secrétaire d'Etat au développement régional a notamment indiqué aux rapporteurs que le rapport de la CID exposait également une vision de la politique nationale de développement régional. Elle poursuit des objectifs de cohésion, de compétitivité et d'équité, et ne résulte pas exclusivement de décisions centralisées car elle intègre la contribution des entités régionales, et garantit que les processus de décision à portée nationale rend les intérêts généraux du pays compatibles avec les intérêts de ses divers territoires. Pour cela, il a été suggéré d'adopter un processus de transfert de pouvoirs aux régions administratives qui serait progressif, programmé, contrôlé et évalué en permanence. Il correspondrait au cours des quatre premières années, au premier mandat des organes directeurs élus, et devrait se traduire par une augmentation la capacité d'intervention du CCDR, de prise de décision et de coordination dans les domaines du développement régional, de l'aménagement du territoire et des villes, de l'environnement et de la

coopération transfrontalière régionale. Il permettrait également d'accroître la capacité des autorités régionales à intervenir dans la conception des programmes régionaux et des programmes thématiques, en mettant particulièrement l'accent sur les régions bénéficiant des fonds structurels et d'investissement européens.

15. Au cours de la procédure de consultation, les rapporteurs ont été également informés par le Secrétaire d'Etat qu'au premier trimestre 2020, le gouvernement préparait un amendement au décret-loi n° 228/2012, qui établit la structure du CCDR, et qui permettrait d'élire les présidents et vice-présidents du CCDR par un collège électoral composé de membres les organes exécutifs et délibératifs municipaux, y compris les présidents des conseils paroissiaux.

16. Il semblerait aussi que, toujours en 2020, le Ministère de la Cohésion Territoriale préparerait une Stratégie de Développement régional, qui serait un instrument pour articuler les approches régionales et sous-régionales, donnant de l'échelle et de la visibilité aux aspirations de la zone, ajustant les instruments à la nature des problèmes et du potentiel et assurer, en cohérence avec les processus de décentralisation et de déconcentration, la proximité des ressources avec la décision des acteurs. Cette stratégie est destinée à favoriser la cohésion territoriale et rendrait compatibles les orientations stratégiques du Programme National de Politique d'Aménagement du Territoire, du Programme National de Réforme et des autres Instruments de Gestion Territoriale et des Objectifs de Développement Durable.

17. Le législateur portugais a également créé les communautés intercommunales qui correspondent à des syndicats publics de collectivités locales pour la réalisation conjointe de leurs attributions respectives. Les communes sont libres d'intégrer ou non une communauté intercommunale et peuvent l'abandonner à tout moment. Il n'y a cependant aucune commune sur le continent qui ne soit pas intégrée dans une communauté intercommunale. La constitution des communautés intercommunales est de la responsabilité des mairies, et l'accord constitutif, contrat régi par le droit civil qui définit leurs statuts, n'entre en vigueur qu'avec l'approbation des assemblées municipales. Les attributions des communautés intercommunales ne comprennent pas de pouvoirs décisionnels, si ce n'est ceux liés à l'exercice d'attributions transférées par l'administration de l'État et à l'exercice conjoint des compétences déléguées par les communes qui les intègrent. Ces attributions sont la promotion de la planification et de la gestion stratégique de développement économique, social et environnemental du territoire concerné ; l'articulation des investissements municipaux d'intérêt intercommunal ; la participation à la gestion de programmes de soutien au développement régional, notamment dans le cadre de fonds structurels et d'investissement de l'Union européenne ; la planification des actions des entités publiques, à caractère supra-communal ; l'articulation des actions entre les communes et les services de l'administration centrale dans divers domaines, comme les réseaux d'approvisionnement public, les équipements d'assainissement, de traitement des eaux usées et des résidus, le réseau d'équipements de santé, le réseau éducatif et de formation professionnelle, l'aménagement du territoire, la protection de la nature et des ressources naturelles, la sécurité et la protection civile, la mobilité et les transports, les réseaux d'équipements publics, la promotion du développement économique et social, et culturel et le réseau d'équipements culturels, sportifs et de loisirs (article 81 de la loi n°75/2013 et loi n° 50/2018). Les organes de la communauté intercommunale sont l'assemblée intercommunale (constituée de membres de chaque assemblée municipale), le conseil intercommunal (constitué par les maires des communes membres), le secrétariat exécutif intercommunal (constitué par des secrétaires élus par le conseil intercommunal) et le conseil stratégique pour le développement intercommunal (organe de nature consultative représentant les institutions, les entités et les organisations qui ont des intérêts ou qui peuvent intervenir dans le domaine des intérêts intercommunaux).

18. Enfin, il existe des syndicats de communes et de *freguesias* à vocation spécifique, créés librement selon la volonté des organes exécutifs collégiaux des communes et des *freguesias* intéressées après l'approbation de leurs organes délibérants. Ces entités se constituent également par contrat, conformément à la loi civile. Une grande liberté est d'ailleurs laissée par le législateur puisqu'il incombe aux statuts de préciser leur dénomination, leur siège et leur composition, la vocation du syndicat, les biens, les services et toute autre contribution que les communes ou les *freguesias* apportent pour l'accomplissement de leurs attributions, les compétences de leurs organes, la structure organique et le mode de désignation et de fonctionnement de leurs organes, la durée et les droits et les obligations des communes ou des *freguesias* associées (article 109, n° 1 et 2.).

19. La loi n° 75/2013 a également prévu le renforcement de la décentralisation administrative, à travers le transfert de compétences de l'État aux collectivités locales et aux entités intercommunales, ainsi qu'à travers la délégation de compétences de l'État à ces deux entités. En effet, conformément aux articles 6, 26 n°1 et 237 n°1 de la Constitution, les attributions des collectivités locales sont définies conformément aux principes

de la décentralisation administrative et de la subsidiarité. Or les compétences des collectivités locales ne sont pas figées mais doivent plutôt faire l'objet d'un renforcement et d'un approfondissement continu. La loi n° 75/2013 a ainsi prévu dans son article 112 « le rapprochement des décisions des citoyens, la promotion de la cohésion territoriale, le renforcement de la solidarité interrégionale, l'amélioration de la qualité des services fournis aux populations et la rationalisation des ressources disponibles ». Et l'article 113 dispose que « l'État réalise la décentralisation administrative au moyen du transfert progressif, continu et soutenu de compétences dans tous les domaines des intérêts propres aux populations des collectivités locales et des entités intercommunales, en particulier dans le cadre des fonctions économiques et sociales ».

20. Au cours des années 2018 et 2019, la loi n° 50/2018 du 16 août et 21 décrets-lois ont été mis en œuvre et ont concrétisé le transfert de compétences de l'État central aux communes, paroisses et entités interurbaines, en matière notamment d'éducation, de santé, de justice, de culture, d'action sociale, et de logement. Dans le même temps, pour financer le transfert de compétences, la loi de finances locales a été révisée, par la loi n° 51/2018 du 16 août, par laquelle elle devrait atteindre l'objectif fixé dans le programme national de réforme, de réaliser Part de 19% des collectivités locales dans les recettes de l'État en 2019, approfondissant la décentralisation. Les années 2018 et 2019 (années au cours desquelles 22 lois d'origine gouvernementales ont été adoptées par le Parlement) ont donc été très prolifiques sur le plan législatif, annonçant une vaste politique de transfert de nouvelles compétences en direction des municipalités continentales et leurs groupements jusqu'en 2021. Les résistances de nombreuses municipalités traduisent cependant des inquiétudes quant à l'accompagnement financier par l'État de ces nouvelles compétences à exercer au niveau local.

## 2.2 Statut de la ville capitale

21. Si la Charte ne contient aucune disposition spécifique concernant les capitales, ses principes fondamentaux concernant la démocratie locale doivent naturellement aussi leur être appliqués<sup>4</sup>. Au Portugal, l'article 236 n° 3 de la Constitution prévoit la possibilité pour la loi d'établir, dans les grandes aires urbaines comme sur les îles, selon leurs conditions spécifiques, d'autres formes d'organisation territoriale des collectivités. Lisbonne et Porto remplissaient les conditions mais le législateur a préféré opter pour la création de syndicats publics de communes, certes dotés de règles particulières. La loi n°10/2003, du 13 mai 2003 avait établi un nouveau régime de création des aires métropolitaines, de leurs compétences et du fonctionnement de leurs organes. Avec cette loi, il était devenu possible de constituer de nouvelles aires métropolitaines, en plus de celles de Lisbonne et de Porto, définies comme des personnes publiques de nature associative et de compétence territoriale : il ne s'agissait donc pas de collectivités locales. Avec le soutien financier de l'État pour leur installation, furent créées à l'époque sept Grandes aires métropolitaines mais la loi n° 46/2008 du 27 août 2008 a opté pour un changement radical en ne définissant plus que deux aires métropolitaines (Lisbonne et Porto) et a aboli toutes les autres grandes aires métropolitaines créées. La loi n° 75/2013, du 12 septembre 2013, modifiée par les lois n° 25/2015 du 30 mars 2015, 69/2015 du 16 juillet 2015 et 50/2018, du 16 août 2018, établit un régime juridique des entités intercommunales, qui comprennent les aires métropolitaines et les communautés intercommunales, ainsi qu'un régime juridique des syndicats de collectivités locales. Mais les aires métropolitaines de Lisbonne et de Porto sont de nature différente car elles ne jouissent pas de la liberté d'association. Créées par la loi elle-même, l'aire métropolitaine de Lisbonne rassemble 18 communes, avec presque 3 millions d'habitants et l'aire métropolitaine de Porto recouvre 17 communes et un peu plus de 1,5 million d'habitants. Mais les communes ne sont libres ni d'entrer, ni de sortir de l'aire métropolitaine, contrairement à ce que prévoit l'article 10 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

22. Pour l'aire métropolitaine de Lisbonne (comme pour celle de Porto), les compétences concernent les investissements publics d'intérêt métropolitain, la planification et la stratégie de développement territorial, les fonds de l'Union européenne de soutien au développement régional, les transports, l'eau, l'énergie et le traitement des déchets solides et des eaux usées dans le cadre de l'aire métropolitaine, les équipements de santé, culturels et sportifs, l'éducation et la formation professionnelle, l'aménagement du territoire et l'environnement, la sécurité et à la protection civile. Il s'agit néanmoins la plupart du temps de pouvoirs de participation, de promotion et d'articulation entre les communes de la région et les services de l'administration centrale, et non de pouvoirs de décision totalement libres (sauf lorsque l'aire métropolitaine exerce des attributions transférées par l'administration centrale ou exerce conjointement des compétences déléguées par les municipalités qui en sont membres)

---

<sup>4</sup> Le Congrès a ainsi adopté les recommandations 133 (2003) sur « la gestion des villes capitales » et 219 (2007) sur le « Statut des villes capitales », dont les dispositions concernent le statut, les compétences et le fonctionnement des capitales des États membres du Conseil de l'Europe.

23. Les organes de l'aire métropolitaine sont constitués d'un conseil métropolitain, d'une commission exécutive métropolitaine et d'un conseil stratégique pour le développement métropolitain. Le conseil métropolitain est l'organe délibérant de l'aire métropolitaine et il est constitué par les maires des communes qui la composent. Il détient le pouvoir d'approuver les plans métropolitains dans plusieurs domaines importants, mais dépendant néanmoins d'actes législatifs qui définissent leurs régimes juridiques. La commission exécutive métropolitaine est l'organe exécutif de l'aire métropolitaine, constituée par un premier secrétaire et 4 secrétaires métropolitains, élus par les assemblées municipales de l'aire métropolitaine suite à une proposition établie et approuvée par le conseil métropolitain. Le conseil métropolitain suit et contrôle l'activité de cette commission exécutive métropolitaine et se prononce sur l'éventuelle démission de celle-ci. Enfin, le conseil stratégique pour le développement métropolitain est un organe de nature consultative constitué par des représentants des institutions, des entités et des organisations qui ont des intérêts et qui peuvent intervenir dans le domaine des intérêts métropolitains.

24. D'après l'adjoint (sport, hygiène urbaine, protection civile et pompiers) au maire de Lisbonne rencontré par les rapporteurs en juin 2019, la capitale dépend en grande partie de ses ressources propres alors qu'elle devrait légitimement bénéficier d'un statut spécial qui lui soit plus favorable sur le plan financier. Certes, Lisbonne constitue un cas particulier au sein des municipalités : c'est la seule dont le budget n'est pas majoritairement issu de ressources d'Etat. Cependant son fonctionnement est considéré comme très bureaucratique et une transformation de la fonction exécutive est donc souhaitée, tout comme certains ajustements en matière de compétences et de financements. Par exemple, la protection civile relève du budget général de la ville mais ne bénéficie d'aucun transfert financier de l'Etat. Enfin, il existe enfin un budget participatif (5 millions d'euros sur 1,4 milliard de budget général en 2019) et quelques outils de participation citoyenne.

### 2.3 Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale

25. Le Portugal a adhéré au Conseil de l'Europe le 22 septembre 1976 ; il a signé la Charte européenne de l'autonomie locale le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 18 décembre 1990 sans réserve. La Charte est entrée en vigueur au Portugal le 1er avril 1991 ; il a signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales) le 26 mai 2015 mais ne l'a pas encore ratifié.

26. Les rapporteurs constatent donc que la Charte fait partie intégrante de l'ordre juridique portugais. Cependant, au-delà du texte conventionnel, la base constitutionnelle de l'autonomie locale réside principalement dans l'article 235 de la Constitution : le premier paragraphe de cet article garantit l'existence des collectivités locales en tant qu'éléments de l'organisation démocratique du pays. Cette disposition correspond d'ailleurs parfaitement au contenu de l'article 3, paragraphe 1, de la Charte... même si le précédent rapport de suivi notait très justement que cette garantie constitutionnelle portait uniquement sur l'existence générale de collectivités locales mais en aucun cas sur chaque collectivité prise isolément.

27. Certains écarts de formulation entre la Constitution et la Charte peuvent d'ailleurs donner lieu à des divergences d'interprétation, selon les rapporteurs. Par exemple, 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 ». Ce n'est pas exactement la formulation retenue à l'article 3 paragraphe 1 de la Charte, qui définit l'autonomie locale comme « 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 ». Ainsi, les termes retenus à l'article 235 paragraphe 2 de la Constitution semblent exclure toute possibilité pour les collectivités locale « de régler et de gérer, sous leur propre responsabilité, une part importante des affaires publiques ». En réalité, la législation relative à la décentralisation au Portugal se veut plus libérale et confie nombre de responsabilités aux différents types de collectivités, que ce soient les paroisses (*freguesias*), les communes ou les régions autonomes d'autre part, s'approchant en cela davantage de la définition contenue dans l'article 3 paragraphe 1 de la Charte.

28. Conformément à l'article 8 (2) de la Constitution relatif à l'entrée en vigueur des conventions internationales et aux précisions apportées dès 2003 dans le rapport de suivi (paragraphe 18) et rappelées dans le rapport de suivi de 2012 (paragraphe 103) du Congrès sur le Portugal<sup>5</sup>, « 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)

<sup>5</sup> Exposé des motifs de la Recommandation 127 (2003) sur la démocratie locale et régionale au Portugal, paragraphe 18 et Analyse de la démocratie locale article par article du rapport de suivi de 2012, 22ème session, CG 22(11), paragraphe 103.

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 ». Si l'on ajoute que les principaux aspects de l'autonomie locale et régionale étaient présents dans la Constitution portugaise de 1976, la Charte n'a donc eu aucune influence directe sur la formulation des dispositions constitutionnelles relatives à l'autonomie locale.

## 2.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès

29. Le Congrès a mené deux visites de monitoring (2003 ; 2011), trois visites de post-monitoring (2013, 2014, 2015) dont l'objectif était d'accompagner les autorités portugaises dans la mise en œuvre des recommandations adoptées par le Congrès. Ces visites ont conduit à l'élaboration d'une feuille de route (2015).

30. Conformément à la mise en œuvre nationale des engagements de la Troïka (Banque centrale européenne, Commission européenne et Fonds monétaire international), le Portugal a lancé un programme de réformes intenses, avec de lourdes conséquences sur les relations entre les entités nationales et infranationales, les structures territoriales, le fonctionnement interne des organes autonomes, ainsi que les systèmes de gestion financière et de contrôle financier.

31. A l'issue des précédentes visites, le Congrès a observé de la part du gouvernement portugais et des associations une véritable volonté politique de coopérer, au moyen de nouvelles structures de consultation et de coordination, à l'amélioration de la structure et du fonctionnement de l'autonomie locale et régionale au Portugal, de tirer parti de la dynamique de réforme fondée sur les engagements internationaux du pays pour créer des structures démocratiques durables aux niveaux national et local et de se conformer à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) ainsi qu'aux recommandations sur la démocratie locale et régionale. En particulier les recommandations visaient à :

- améliorer les processus de consultation avec les associations d'entités d'autonomie locale et régionale ;
- garantir l'autonomie fiscale des collectivités locales et l'évolution générale des relations financières nationales et infranationales ;
- garantir la participation des collectivités locales à la réforme de la loi sur les finances locales.

## 3 RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE SUR LA BASE DE LA CHARTE

### 3.1 Article 2 – Fondement constitutionnel et légal 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.

32. L'article 6 de la Constitution de la République portugaise énonce 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 (consacré aux autorités locales) présente des dispositions davantage détaillées. 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). L'article 2 de la Charte est donc formellement respecté.

33. En raison d'une stricte hiérarchie des normes, les rapporteurs ont constaté qu'il revenait à la Cour constitutionnelle de jouer un rôle essentiel dans la protection de la Constitution, conformément à l'article 221 de celle-ci : il lui revient en effet de « contrôler l'inconstitutionnalité et l'illégalité, conformément aux articles 277 et suivants ». Le rôle de la Cour se concentre donc sur le contrôle de la conformité des actes juridiques avec la Constitution (et la Convention européenne des droits de l'homme). Il ne lui incombe pas en revanche de vérifier la conformité de ces mêmes actes avec la Charte européenne de l'autonomie locale. Les institutions qui peuvent déposer un recours constitutionnel sont le Président, l'Assemblée de la République, le médiateur et le procureur général.

34. Le rôle de la Cour constitutionnelle est important : c'est un véritable organe juridictionnel mais sa composition obéit à des considérations politiques puisque les juges sont pour l'essentiel nommés, pour un

mandat de 9 ans non renouvelable, par l'Assemblée de la République (10 sur 13) et les 3 autres sont cooptés par les dix premiers. Les juges sont nommés pour un mandat de neuf non renouvelable et doivent ensuite veiller au respect de toutes les dispositions de la Constitution, y compris celles relatives à l'autonomie locale et régionale. Pour autant, il n'existe pas de procédure de saisine directe de la Cour Constitutionnelle ouverte aux collectivités locales : un recours préalable devant une juridiction ordinaire est toujours nécessaire avant d'engager une procédure devant la Cour constitutionnelle : c'est donc un contrôle par voie d'exception qui s'exerce ainsi.

35. Enfin, l'article 8 (2) de la Constitution contient des dispositions sur l'entrée en vigueur des conventions internationales : la Charte constitue bien une convention internationale au sens de cette disposition et les tribunaux portugais peuvent donc se référer à elle 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. Il s'agit ainsi d'une autre possibilité offerte par le droit portugais de veiller au respect de la Charte.

36. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent donc que l'article 2 de la Charte est correctement appliqué au Portugal.

### 3.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale

#### 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.

#### 3.2.1 Article 3.1

37. Pour les rapporteurs, la Constitution régit avec précision tout ce qui concerne les collectivités locales : elle établit explicitement les principes de la décentralisation. Le titre VIII de la III<sup>ème</sup> partie de la Constitution est consacré aux pouvoirs locaux et précise que les collectivités locales sont des personnes morales territoriales dotées d'organes représentatifs. Ces derniers ont pour objectif de défendre les intérêts de leurs habitants (art. 235) ; les catégories de collectivités locales sont les paroisses (*freguesias*), les communes (*municípios*) et les régions administratives (art. 236) et des compétences propres leur sont attribuées et définies par la loi, conformément au principe de décentralisation administrative (art. 237).

38. Le principe d'autonomie financière et patrimoniale est reconnu : les collectivités locales disposent d'un patrimoine et de finances propres (art. 238) ; la structure des organes de chaque collectivité prévoit l'existence d'une assemblée délibérative et d'un organe exécutif collégial (art. 239) et les collectivités locales sont dotées d'un pouvoir réglementaire propre dans les limites fixées par la Constitution, les lois, les règlements des pouvoirs locaux de niveau supérieur et ceux établis par les autorités de tutelle (art. 241).

39. La tutelle exercée sur les collectivités locales, transformée en un contrôle de légalité (vérification du respect de la loi par les organes de la collectivité locale), ne peut être exercée que dans certains cas et sous certaines formes prévues par la loi (art.242) ; les collectivités locales disposent de leur personnel et le régime juridique des fonctionnaires et des agents de l'Etat leur est applicable (art. 243).

40. En conséquence, les rapporteurs considèrent que l'article 3 paragraphe 1 de la Charte est respecté.

#### 3.2.2 Article 3.2

41. D'après la Constitution, les membres des organes élus des collectivités locales sont élus au suffrage universel direct, secret et périodique, selon le principe de la représentation proportionnelle (art. 239). Cependant, tous ne sont pas élus directement, ainsi les membres des assemblées municipales comprennent de droit les présidents des comités de paroisse.

42. La compétence pour légiférer sur les élections locales, le statut des membres des organes des collectivités locales, les consultations directes des citoyens électeurs au niveau local et le régime de création et de suppression des collectivités locales, et enfin de la modification de leur territoire incombent exclusivement à l'Assemblée de la République (art. 164). En ce qui concerne les matières concernant le régime général de l'élaboration et de l'organisation des budgets de la collectivité locale, le statut des collectivités locales (y compris le régime des finances locales) et la participation des organisations de citoyens à l'exercice du pouvoir local, constituent des compétences réservées à l'Assemblée de la République. Le gouvernement ne peut donc intervenir en ces domaines que s'il y est expressément autorisé par l'Assemblée (art. 165).

43. Enfin, les lois de révision constitutionnelle doivent non seulement respecter le suffrage universel direct, secret et périodique, pour la désignation des titulaires élus des organes des collectivités locales, mais aussi l'autonomie de ces collectivités (art.288) ; les étrangers et les apatrides, séjournant ou résidant au Portugal, jouissent des mêmes droits et sont assujettis aux mêmes devoirs que les citoyens portugais. Ils ont donc a priori le droit de participer aux élections locales et de pouvoir devenir des élus locaux.

44. Les rapporteurs constatent également qu'en ce qui concerne le recours à des mécanismes de démocratie directe dans les collectivités locales, il existe une possibilité de recourir à un référendum local depuis 1990 sur toute question importante qui relève de la compétence exclusive de la collectivité. Le résultat du référendum a une valeur décisionnelle si au moins la moitié des électeurs inscrits s'est déplacée pour voter. Certains sujets (budget par exemple) ne peuvent néanmoins pas être soumis à référendum. Toute initiative de référendum local doit préalablement être autorisée par la Cour Constitutionnelle. Au-delà de ce mécanisme, il existe d'autres voies plus classiques pour veiller à associer les citoyens aux décisions prises par les collectivités locales portugaises : ouverture au public des réunions des organes délibérants, possibilité offerte aux électeurs de demander la convocation d'une réunion extraordinaire, publicité des délibérations, droit de pétition, recours au Médiateur, recours contentieux et recours populaire par exemple.

45. Pour les rapporteurs, l'article 3 paragraphe 2 de la Charte est donc respecté, ses dispositions en la matière étant largement contenues dans la Constitution.

### 3.3 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.

#### 3.3.1 Article 4.1

46. Pour les rapporteurs, à l'issue de leurs différentes rencontres sur place, le système politico-administratif du Portugal est incontestablement décentralisé, respectant pleinement l'autonomie des collectivités. C'est principalement la loi 159/99 du 14 septembre 1999 qui a proposé la définition la plus précise du régime actuel d'une décentralisation flexible, laissant place à une adaptation progressive des collectivités. La loi 169/99 du

18 septembre 1999 est venue par la suite préciser la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités.

47. Les principes énoncés par les lois précitées renvoient de façon plus ou moins claire aux politiques régionales et aux valeurs de l'Union Européenne : cohésion territoriale, subsidiarité (article 2 de la loi). Cette loi a également insisté sur la coordination nécessaire entre les collectivités locales et les services de l'Etat et dispose dans son article 3 que les administrations centrales et locales doivent exercer leurs compétences de manière à préserver l'unité dans la réalisation des politiques publiques et afin d'éviter la dispersion d'actions et les superpositions d'interventions.

48. En conséquence, les rapporteurs considèrent que l'article 4 paragraphe 1 de la Charte est respecté.

### 3.3.2 Article 4.2

49. Le principe d'unité de l'Etat et le principe de respect du régime de responsabilités partagées entre l'Etat et les collectivités en matière d'investissements publics viennent limiter l'autonomie juridiquement reconnue aux collectivités locales. Les communes ont ainsi pris leurs responsabilités en matière de compétences obligatoires mais sont demeurées très réticentes à l'idée de prendre en charge d'autres politiques publiques, faute de garantie financière. L'absence de création d'un échelon intermédiaire, du fait de l'existence constitutionnelle de régions pourtant restées sans des coquilles vides dans les faits, laisse ainsi orphelines les compétences suivantes (qui auraient dues être régionalisées) :

- développement économique et social,
- aménagement,
- environnement,
- équipement social,
- réseaux de communication,
- enseignement et formation professionnelle,
- culture et patrimoine,
- jeunesse et sports,
- tourisme.

50. Les rapporteurs ont noté que les communes pouvaient déléguer certaines de leurs attributions aux paroisses et s'associer entre elles. En l'absence d'échelon régional, la cohésion entre les territoires s'effectue encore au niveau des districts et de l'Etat qui doit alors veiller à ce que les plans d'action locale restent conformes aux plans nationaux. L'autonomie des communes portugaises s'avère donc relative : sans coordination territoriale autonome à travers les régions, elles ne peuvent mener avec efficience leur action publique et restent donc dépendantes de l'Etat, notamment pour obtenir les moyens financiers nécessaires à leur fonctionnement.

51. Selon les rapporteurs, l'article 4 paragraphe 2 de la Charte est donc globalement respecté dans son esprit mais pourrait recevoir une application plus rigoureuse en pratique.

### 3.3.3 Article 4.3

52. Le principal échelon local concerné, à défaut de création des régions, est constitué par les communes. Celles-ci bénéficient toutes, et de façon obligatoire, d'un transfert de compétences universelles, mais elles peuvent aussi s'engager de façon volontaire dans des politiques de partenariat par contrats (cf. l'article 8). Cette forme de décentralisation, où les communes se retrouvent seules (ou presque) face à l'Etat, permet dans un premier temps d'éviter les conflits et les superpositions des politiques publiques mais a pour inconvénient majeur d'allonger de manière excessive la liste des compétences locales bien au-delà de leurs moyens.

53. Les rapporteurs notent que les compétences transférées au niveau communal sont très nombreuses :

- équipement rural et urbain (espaces verts, rues et voiries, cimetières, marchés) ;
- énergie (éclairage public, distribution d'énergie électrique) ;
- transports et communications (réseau routier municipal, transports urbains, aéroports et héliports municipaux) ;
- patrimoine, culture et sciences (centres culturels, centres scientifiques, bibliothèques, théâtres et musées municipaux) ;
- défense du consommateur (information et défense, médiation, arbitrage) ;
- santé (équipements médicaux municipaux, centres de santé) ;

- action sociale (crèches, jardins d'enfants, programmes en matière de lutte contre l'exclusion) ;
- urbanisme (plans directeurs d'aménagement municipal) ;
- police municipale (création de polices municipales) ;
- coopération externe (coopération décentralisée).

54. Concernant la répartition des compétences entre les communes et les paroisses, il y a une nette concentration des compétences pour les communes.

55. En conséquence, les rapporteurs considèrent que l'article 4 paragraphe 3 de la Charte est respecté du fait de la valorisation du niveau communal.

#### 3.3.4 Article 4.4

56. Les rapporteurs relèvent que 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 les conseils régionaux de coordination du développement, qui sont de simples unités administratives déconcentrées et dépendent donc du gouvernement central dans l'attente d'une véritable régionalisation ;
- 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.

57. Les rapporteurs considèrent donc que l'article 4 paragraphe 4 de la Charte est respecté.

#### 3.3.5 Article 4.5

58. 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.

59. Les rapporteurs concluent donc au respect de l'article 4 paragraphe 5 de la Charte.

#### 3.3.6 Article 4.6

60. La question de la consultation des collectivités locales lors des processus de planification et de décision a été discutée pendant les visites de suivi, et elle s'est révélée être une question sensible, même s'il existe désormais une commission nationale de suivi : les associations de collectivités revendiquent toujours des évolutions en la matière mais le gouvernement comme l'Assemblée de la République ne semblent pas à ce stade prévoir de réformes. D'après les associations de collectivités, un suivi précis est cependant nécessaire, si on veut vraiment concrétiser la décentralisation. Le président de l'ANAFRE a ainsi exprimé ses regrets aux rapporteurs que les communes ne puissent pas s'exprimer sur les réorganisations territoriales, ne puissent pas avoir accès à la cour constitutionnelle et que la commission indépendante qui se penche sur la réorganisation de l'Etat n'associe pas les régions à ses réflexions. L'ANMP de son côté être correctement écoutée lorsque le gouvernement prépare une nouvelle législation, même si le temps de discussion est parfois très court et que ses remarques ne sont pas toujours toutes prises en considération.

61. En dépit des progrès notables enregistrés depuis la dernière visite de monitoring, les rapporteurs considèrent donc que l'article 4.6 de la Charte n'est pas encore totalement respecté et concluent donc à sa conformité partielle.

### 3.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

#### 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.

62. Conformément à son article 164, la Constitution du Portugal prévoit que « la création, la suppression et la modification des collectivités locales » relèvent de la compétence législative de l'Assemblée de la République. D'après ces dispositions constitutionnelles, il revient donc au Parlement et à lui seul de légiférer sur la création, la suppression ou la modification territoriale des collectivités locales. Cependant, lors de l'examen des projets de loi concernés, l'Assemblée de la République doit tenir compte des rapports et évaluations réalisés par les organes d'autonomie locale.

63. Pour les rapporteurs, la consultation des collectivités locales concernées ou des associations nationales de collectivités locales est donc une réalité, qui s'est vérifiée lors du redécoupage territorial engagé à partir de 2012 conformément aux engagements pris dans le cadre du Programme d'ajustement économique et de la réforme conçue avec l'UE et le FMI, en particulier au niveau des paroisses.

64. L'article 249 de la Constitution garantit donc la consultation préalable des collectivités locales concernées (ou de leurs associations nationales) en cas de réforme des limites territoriales. Il ne s'agit cependant que de la seule consultation des « collectivités locales concernées » et aucune procédure d'association globale des collectivités à la prise de décision n'existe en tant que telle au Portugal.

65. En dépit de ces dernières réserves, les rapporteurs considèrent que l'article 5 de la Charte est respecté.

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

#### 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.

#### 3.5.1 Article 6.1

66. La Constitution, dans son article 237, paragraphe 1, dispose que les collectivités locales jouissent d'un droit à l'autonomie dans les limites fixées par la loi. Ce droit constitutionnel comprend la définition des structures administratives internes. Ainsi, en adéquation avec leurs compétences propres, les collectivités locales décident de leur organisation interne. Dans chaque collectivité, il revient à l'organe délibérant d'approuver la proposition d'organisation institutionnelle qui lui est faite par l'organe exécutif.

67. Chaque collectivité peut donc organiser ses services en vue de remplir du mieux possible ses missions : la structure des services et leur fonctionnement doivent ainsi être logiquement adaptés aux objectifs permanents de la collectivité. A ce premier objectif d'efficacité, les collectivités locales et régionales du Portugal en ont, pour la plupart d'entre elles, rajouté deux autres : celui d'une dématérialisation des relations avec les administrés et celui d'une plus grande transparence des procédures administratives.

68. En conséquence, les rapporteurs estiment que l'article 6 paragraphe 1 de la Charte est respecté.

### 3.5.2 Article 6.2

69. L'article 243 paragraphe 1 de la Constitution de la République Portugaise prévoit que « les collectivités locales disposent de leur propre personnel, conformément à la loi ». La fonction publique des collectivités territoriales bénéficie donc d'une garantie institutionnelle qui implique des principes communs à tous les agents de l'administration publique et d'autres propres à ceux des collectivités locales. En effet, selon l'article 243 paragraphe 2 de la Constitution, « le régime applicable aux agents de l'Etat est applicable aux agents de l'administration locale, avec les mesures d'adaptation nécessaires, conformément à la loi ». Parmi les principes communs à tous les agents de l'administration publique et donc applicables aussi au niveau local figurent les principes suivants :

- la compétence du législateur national pour fixer les bases du régime statutaire ;
- l'égal accès aux emplois publics, en particulier, par concours ;
- l'obligation d'être au service de l'intérêt public dans la limite des attributions de la personne morale publique qui est employeur ;
- l'exclusivité dans l'exercice de la fonction, c'est-à-dire un contrôle des règles de cumuls et d'incompatibilités ;
- la protection vis-à-vis du pouvoir politique (ni pression, ni privilège) ;
- le droit d'être entendu et de se défendre en cas de mesure disciplinaire.

70. En complément, les rapporteurs notent que les agents des collectivités locales doivent respecter des principes qui leur sont propres et dont la Constitution dresse une première liste :

- le principe de l'autonomie des collectivités territoriales dans la gestion de leurs agents (recrutement, gestion de la carrière et cessation des fonctions) ;
- l'équivalence du régime des agents des collectivités locales avec celui des agents de la fonction publique de l'État, comme garantie de mobilité entre administrations publiques et d'égalité des droits et des devoirs de chacun ;
- le principe de la coopération technique : par exemple, le déplacement d'agents de la fonction publique de l'État vers la fonction publique territoriale dans quelques domaines des compétences qui ont été transférées aux collectivités locales (comme en matière d'éducation), ou encore la possibilité d'accorder une aide financière destinée au recrutement d'agents pour une durée déterminée dans le cadre de certains programmes développés pour la réalisation d'intérêts communs.

71. Au niveau local, il convient de noter que les établissements publics industriels communaux et intercommunaux (entreprises publiques municipales ou intermunicipales) ont un régime de travail de droit privé. Il en va de même pour certaines formes d'associations des collectivités territoriales, contribuant ainsi à un développement du recours au contrat de travail dans le domaine de l'administration publique locale.

72. Enfin, la Constitution prévoit que la commune est dotée d'une assemblée représentative, privée du pouvoir de destituer le gouvernement local, et d'un organe exécutif collégial, désigné à la proportionnelle, avec un président. La loi prévoit que le président a le pouvoir de « décider toutes les affaires relatives à la gestion et à la direction des ressources humaines des services de la commune », sauf pour ce qui concerne l'exercice du pouvoir de sanction disciplinaire, dont la compétence appartient à l'organe exécutif collégial. L'assemblée municipale dispose quant à elle du pouvoir de définir les cadres ou les listes du personnel et de voter des primes destinées à inciter les agents des collectivités territoriales à y conserver leur poste sur le long terme. Dans les paroisses, il existe un système équivalent : l'assemblée locale dispose là aussi du pouvoir de fixer le nombre d'emplois, mais la gestion des ressources humaines est une responsabilité de l'organe exécutif collégial.

73. Le rapport de 2003 du Congrès (dans sa Partie II paragraphes 46 et suivants) évoquait des problèmes liés à l'existence de deux organes locaux « représentatifs » et « collectifs », à savoir les organes délibérants (« assemblées ») et les organes exécutifs (« autorités »). Lors des visites de 2012 et de 2019, ces questions n'ont cependant plus été soulevées par les interlocuteurs rencontrés et peuvent donc considérées comme désormais réglées ou tout au moins acceptées.

74. Les rapporteurs concluent donc que l'article 6 paragraphe 2 est respecté.

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

#### 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.

#### 3.6.1 Article 7 paragraphes 1, 2 et 3

75. Sur ce point, la Charte semble respectée même si certaines restrictions sont intervenues à partir de 2013 pour limiter la période d'exercice de la fonction de maire à un maximum de trois mandats. Cette réforme est d'ailleurs conforme à l'article 118 de la Constitution qui dispose que la loi peut fixer les limites sur des renouvellements successifs de mandats des titulaires de postes politiques exécutifs. Les réserves exprimées en 2012 (dans le précédent rapport) par les représentants de l'ANMP à l'égard de cette réforme n'ont pas été réaffirmées, laissant penser que celle-ci est désormais acceptée. Certes, une limite d'âge aurait pu être préférée par le législateur mais le choix de celui-ci, conforme à la Constitution, s'est donc imposé.

76. Les rapporteurs ont notamment interrogé le secrétaire d'Etat aux pouvoirs locaux lors de leur visite en juin 2019. Celui-ci a insisté sur les mesures gouvernementales prises en matière de responsabilité qui conduisent à mettre sur un pied d'égalité la responsabilité civile des élus locaux et celles de leur administration lorsque celle-ci a accompagné et soutenu l'élu dans sa prise de décision. La responsabilité pénale demeure en revanche une contrepartie logique à l'exercice de nouvelles responsabilités, comme les observateurs ont pu le voir lors des incendies majeurs de 2017 et l'inculpation d'élus locaux pour homicide involontaire.

77. Sur la question plus précise de la rémunération et de l'indemnisation des mandats locaux, les rapporteurs n'ont pas entendu de revendication particulière. Lors de leur rencontre avec une députée socialiste membre de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, de la décentralisation, du gouvernement local et de l'habitation et ancienne maire d'une grande commune, celle-ci s'est montrée peu favorable à une revalorisation des indemnités des élus locaux dans la mesure où les niveaux de rémunération sont déjà corrects et que ce sujet est très délicat pour l'opinion publique. Il est surtout apparu aux yeux des rapporteurs que le principal défi était la participation des femmes dans les municipalités (moins de 10 % d'entre elles sont présidées par des femmes) et les paroisses. Pourtant la Constitution entend garantir l'égalité homme-femme et la loi impose désormais un minimum de 40 % de femmes lors des élections.

78. Enfin, le problème de la corruption a été plusieurs fois soulevé à l'occasion des entretiens effectués par les rapporteurs lors de leurs visites de juin et novembre 2019. Cette question semble présente mais il demeure difficile de quantifier avec précision ce phénomène – dont la partie visible est constituée uniquement de condamnations pénales d'élus – et de distinguer la part locale et la part nationale. Diverses solutions ont été évoquées ou expérimentées, telle qu'une revalorisation des indemnités, sans grand succès à ce jour. Pourtant, le Congrès a déjà eu l'occasion de souligner dans quelle mesure le phénomène de corruption pouvait dépendre directement du faible niveau de rémunération des élus locaux, adoptant même une recommandation en ce sens lors de sa 36<sup>ème</sup> session<sup>6</sup>. Celle-ci précise notamment, dans ses 6<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> articles, que « la corruption sous toutes ses formes est une menace destructrice pour l'efficacité et la qualité de la bonne gouvernance aux niveaux local et régional. Pour cette raison, l'indemnisation financière des élus locaux et régionaux doit non seulement être suffisante et adéquate, mais elle doit aussi être transparente pour la population. Aux niveaux local et régional, cette transparence contribuera à instaurer la confiance vis-à-vis des autorités territoriales. Les modalités, les montants et les sources de l'indemnisation financière des élus locaux et régionaux doivent être communiqués de manière claire et accessible. Les systèmes où les élus locaux et régionaux sont bénévoles et non rémunérés peuvent aboutir à ce que certaines catégories socioéconomiques de la population aient un ascendant sur les élus. Il n'y a que dans les conseils les plus petits, où les responsabilités sont peu importantes, qu'il peut être considéré acceptable

6 Recommandation 434 (2019) relative à l'indemnisation financière des élus locaux et régionaux dans l'exercice de leurs fonctions.

que les élus soient bénévoles et non rémunérés ». La réalité du phénomène au Portugal ne doit donc pas être niée mais sans doute doit-elle être relativisée.

79. Le paragraphe 3 de l'article 7 relatif au régime des incompatibilités ne pose en lui-même aucune difficulté, le Portugal le respectant à la lettre : c'est en effet un dispositif légal et réglementaire qui instaure ce régime et garantit ainsi un bon exercice des mandats locaux.

80. En dépit des réserves susmentionnées notamment par rapport au paragraphe 2, les rapporteurs considèrent que les 3 paragraphes de l'article 7 de la Charte sont généralement respectés.

### 3.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

#### 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.

#### 3.7.1 Article 8.1

81. Le gouvernement, par l'intermédiaire du Ministre des finances et du Ministre chargée des questions relatives à l'Administration locale, est l'entité qui exerce le contrôle administratif général sur les actes des collectivités locales, conformément à l'article 242 de la Constitution. L'opportunité des actes n'est pas l'objet d'un tel contrôle, respectant ainsi le principe de la Charte.

82. Ainsi, comme l'ont relevé les rapporteurs, la tutelle est exercée au travers d'inspections, d'enquêtes et d'investigations, moyennant le recueil et l'analyse d'informations et d'éclaircissements importants pour la vérification de l'exécution des lois et des règlements par les organes et services des collectivités locales. Les inspections sont réalisées régulièrement, selon le plan annuel approuvé par les entités compétentes. Les enquêtes et les investigations sont déterminées par le gouvernement lorsqu'il y a des raisons valables. Les illégalités commises dans le cadre de la gestion locale peuvent entraîner deux sortes de sanction : la perte du mandat en cas d'illégalité commise individuellement par les membres des organes locaux ou la dissolution des organes lorsque les illégalités sont le résultat de leur action ou de leur omission collective d'agir. Les décisions de perte de mandat et de dissolution des organes locaux reviennent aux tribunaux administratifs de la circonscription, selon une procédure d'urgence. Elles entraînent l'inéligibilité des membres destitués ou appartenant aux organes dissous pendant la durée du mandat suivant.

83. Selon les rapporteurs, l'article 8 paragraphe 1 de la Charte est donc respecté.

#### 3.7.2 Article 8.2

84. Une autre forme de contrôle de l'activité des collectivités locales est exercée par la Cour des comptes qui est compétente non seulement pour juger leurs comptes, mais aussi pour contrôler, *a priori*, la légalité et la couverture budgétaire des dépenses qui engagent, à plus ou moins long terme, la responsabilité financière des collectivités locales. Il s'agit d'un contrôle spécial des collectivités locales rendu possible par l'article 214 de la Constitution. La Cour des Comptes est en effet 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. Cependant, 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. Seules les implications financières d'un contrat sur le taux d'endettement de la collectivité font également l'objet d'un contrôle proche de l'opportunité, pour éviter tout dérapage.

85. Comme en 2012, lors de la visite, plusieurs interlocuteurs ont évoqué la question de la responsabilité individuelle des élus locaux et notamment des maires. Effectivement, d'après l'article 22 de la Constitution, il apparaît clairement que tout titulaire d'un mandat électif et toute autorité locale peut « solidairement », être civilement responsable. Cette référence constitutionnelle à une responsabilité exclusivement civile peut être complétée par des mécanismes législatifs mettant en œuvre une responsabilité pénale, civile, disciplinaire et financière... mais aucune forme de responsabilité politique, équivalente à celle des membres du gouvernement devant l'Assemblée, n'existe pour autant.

86. En conséquence, les rapporteurs ont conclu au respect de l'article 8 paragraphe 2 de la Charte.

### 3.7.3 Article 8.3

87. Le contrôle exercé par les organes nationaux à l'encontre des maires lorsque ceux-ci prennent des décisions entraînant un dépassement des dotations budgétaires dans leurs communes n'est pas sans poser question au regard de la Charte. Il n'y a cependant pas de problème dès lors que 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 : dans ce cas, les mesures de contrôle sont bien conformes à la Charte, car nul ne conteste l'obligation qui est faite aux maires d'appliquer les dispositions légales et administratives relatives à l'exécution des budgets.

88. Il y a donc lieu, pour les rapporteurs, de conclure au respect de l'article 8 paragraphe 3 de la Charte.

## 3.8 Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

### 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.
- 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.

### 3.8.1 Article 9.1

89. Les règles de base du système de financement des collectivités locales sont garanties par l'article 238 de la Constitution. 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 et le pouvoir de lever des impôts conformément à la loi.

90. Sur un plan formel, les rapporteurs concluent donc au respect de l'article 9 paragraphe 1 de la Charte.

### 3.8.2 Article 9.2

91. Malgré le processus de décentralisation entamé en 2011 et poursuivi avec la réforme territoriale de 2013, le Portugal reste un pays centralisé. Les niveaux des dépenses des gouvernements régionaux et locaux dans le PIB et les dépenses publiques sont bien inférieurs à ceux de la moyenne de l'OCDE pour les pays unitaires (13,4 % du PIB et 29,0 % des dépenses publiques)<sup>7</sup>. La décentralisation budgétaire au Portugal est ainsi l'une des plus faibles de la zone OCDE et se situe bien en dessous de la moyenne de l'OCDE. Les dépenses des administrations infranationales s'élèvent à 1540 euros par habitant au Portugal, contre une moyenne OCDE de 6052 euros. Au Portugal, cela équivaut à 12,6% des dépenses publiques totales et à 5,7% du PIB. En comparaison, dans l'ensemble de l'OCDE, les dépenses des administrations infranationales représentent 40,4 % des dépenses publiques totales et 16,2 % du PIB. En ce qui concerne l'investissement public, le Portugal se situe légèrement en-dessous de la moyenne des pays de l'OCDE : 52 % de l'investissement public total a été réalisé par des gouvernements régionaux et locaux (contre presque 57 % en moyenne).

92. Les rapporteurs ont interrogé à ce sujet les associations de collectivités lors de leur visite de juin 2019. Même si les situations locales sont très différentes, les communes étant notamment très diverses, l'ANAFRE a déploré le manque d'une vision claire sur les moyens financiers transférés et le fait que certaines compétences ne soient d'ores et déjà pas suffisamment financées : le patrimoine transféré et la sécurité ont ainsi été mentionnées.

93. De son côté, l'ANMP souligne le niveau toujours insuffisant de financement des communes au Portugal, par rapport à la moyenne européenne. Certes, en 2018, il y a eu une révision de la loi sur les finances locales qui a rapproché ce niveau des standards européens, mais les deux premières années de mise en œuvre mettent en évidence la difficulté de traduire concrètement dans les actes les principes énoncés. En ce qui concerne les impôts municipaux, les exonérations fiscales décidées par l'Etat ne donnent pas systématiquement lieu à compensation par l'administration centrale, bien que ce principe soit lui aussi consacré dans la loi.

94. Les rapporteurs concluent donc au respect partiel de l'article 9 paragraphe 2 de la Charte, certains niveaux de financement n'étant pas garantis sur le long terme.

### 3.8.3 Articles 9.3 et 9.4

95. Selon les principes de la décentralisation et de l'autonomie locale, le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités s'accompagne à la fois d'un transfert de pouvoir mais aussi de moyens financiers. Les collectivités locales disposent donc de différentes sources de financement : les revenus propres, la péréquation financière, les subventions et l'emprunt.

96. Afin d'assurer l'exploitation des services publics, des équipements collectifs et des infrastructures, les rapporteurs notent que les communes perçoivent la plupart des impôts collectés sur leur territoire par les services compétents et peuvent fixer des taxes et redevances. Sont ainsi reversés aux collectivités locales :

- l'impôt municipal sur les biens immobiliers dont le taux peut être fixé par les collectivités via les assemblées municipales dans les limites établies par la loi ;
- l'impôt sur la transmission à titre onéreux du droit de propriété immobilier ;
- une partie de l'impôt sur la circulation de véhicules.

Ainsi, du simple 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.

97. Les communes perçoivent également un autre type de revenu propre : les redevances et taxes pour l'utilisation de leurs services et la gestion de leur patrimoine. Elles peuvent décider de créer une taxe destinée à financer l'exploitation des infrastructures et équipements mis à disposition des usagers (réalisation d'infrastructures urbaines, occupation des places réservées aux marchés et foires, cimetières, permis de chasse). Enfin, elles perçoivent des recettes provenant de l'utilisation de leur patrimoine et des revenus d'actifs financiers.

---

<sup>7</sup> OCDE, Profil régional Portugal, 2015

98. Les rapporteurs s'inquiètent néanmoins des grandes disparités existantes d'une commune à l'autre. Certains maires rencontrés lors de la visite de juin 2019 ont ainsi fait valoir que dans le cadre des compétences actuelles, les ressources financières étaient selon eux insuffisantes et que des inégalités se faisaient sentir : parfois près de 50 % des ressources de la commune proviennent de l'Etat et il est impossible d'augmenter les impôts locaux. Dans ce cas, le régime financier ne semble pas satisfaisant et il faudrait donc le repenser.

99. En conséquence, les rapporteurs concluent au respect de l'article 9 paragraphe 3 mais au non-respect de l'article 9 paragraphe 4.

#### 3.8.4 Article 9.5

100. Pour les rapporteurs, le système portugais de péréquation financière est original car celle-ci s'effectue en fonction des dépenses et non des recettes. Elle est relativement complexe car elle concerne différents niveaux (communes et paroisses) et intègre une multitude d'objectifs et de critères de répartition. Au niveau municipal, la péréquation représente un quart de la Participation aux Impôts de l'Etat (PIE) et s'effectue autour de deux fonds : l'un vise à doter les communes d'une capacité financière suffisante pour exercer leurs compétences et l'autre vise les communes les plus défavorisées et prend en compte fois les inégalités économiques mais aussi sociales. Ce double système de péréquation vise à contrebalancer les effets d'une décentralisation déséquilibrée.

101. Les rapporteurs notent avec satisfaction que leur rencontre avec le Président de la Cour des Comptes, en juin 2019, a permis de dresser un large inventaire de la situation financière des collectivités et de souligner le faible nombre en difficulté. En matière de péréquation, le Président de la Cour a ainsi considéré que le mécanisme répondait aux buts qu'il était censé produire, mais que ce n'était peut-être pas pour autant l'outil le plus adapté dans le cadre de la réforme de la décentralisation. Il présente en effet un certain nombre de risques, notamment en ce qui concerne la soutenabilité des finances publiques en général et la qualité du service public rendu localement.

102. En conséquence, les rapporteurs estiment que l'article 9 paragraphe 5 est globalement respecté.

#### 3.8.5 Article 9.6

103. Les rapporteurs regrettent que les collectivités locales portugaises ne soient pas consultées formellement sur les modalités de l'attribution des ressources distribuées. Lors de la précédente visite, en 2012, les rapporteurs avaient proposé la création d'un comité national pour la stabilité, afin de garantir une politique de coordination cohérente entre les différents niveaux d'autorité et de préserver l'autonomie budgétaire des collectivités locales au sens de l'article 9 de la Charte. Le rapport expliquait alors que « 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 ». En 2019, cette suggestion n'a cependant pas été suivie d'effet.

104. Les rapporteurs constatent donc que l'article 9 paragraphe 6 de la Charte n'est toujours pas respecté.

#### 3.8.6 Article 9.7

105. Même si l'Etat portugais ne peut plus formellement soutenir les collectivités locales en application des contraintes juridiques européennes, les communes peuvent toujours recevoir des aides spécifiques dans des circonstances exceptionnelles (cas de catastrophe naturelle, création de nouvelles communes ou paroisses, importants travaux sur les bâtiments qui accueillent les services administratifs des collectivités par exemple...) ou par l'intermédiaire de contrats-programme. Dans ce dernier cas, l'Etat accepte de participer au financement des investissements en complément des collectivités locales dans des domaines variés tels que l'environnement, l'assainissement, la santé, le développement économique ou l'éducation.

106. Dans la mesure où ces financements spécifiques demeurent marginaux, les rapporteurs concluent au respect de l'article 9 paragraphe 7 de la Charte.

## 3.8.7 Article 9.8

107. Les rapporteurs ont constaté avec satisfaction que les collectivités locales n'avaient pas besoin d'une autorisation préalable pour emprunter mais demeurent néanmoins soumises à quelques restrictions, y compris des mécanismes de contrôle de la dette à court terme que l'on retrouve par exemple dans la loi n°73/2013, 03 septembre, articles 49 à 52<sup>8</sup>. Cela peut se comprendre puisque, en tant que membre de l'UE, le Portugal doit respecter le TFUE et le Protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs. Le pouvoir national est donc responsable non seulement pour son propre déficit mais aussi pour ceux des autorités locales et régionales.

108. Les rapporteurs regrettent néanmoins que la limitation uniforme de la dette ne tienne pas compte de la diversité des situations budgétaires des collectivités locales. Il existe en effet une grande disparité des collectivités locales portugaises en termes de situation financière : alors que certaines peuvent éprouver des difficultés à équilibrer leurs budgets, d'autres bénéficient de recettes financières très satisfaisantes et d'autres enfin peuvent être exposées à des variations de financement qui les fragilisent. Même si la situation est globalement moins délicate que lors de la précédente visite, certaines communes sont encore confrontées à de graves problèmes d'équilibre budgétaire. Si les taux d'intérêts des emprunts contractés sont plutôt orientés à la baisse depuis quelques années, sur le plan des dépenses, les collectivités locales continuent de subir une augmentation de leurs charges et des coûts dans certains secteurs tels que l'assainissement ou la santé... ce qui peut conduire à des déséquilibres budgétaires croissants.

109. Les rapporteurs ont ainsi pu constater que la question de l'endettement des collectivités locales portugaises demeure pleinement d'actualité, en dépit des efforts accomplis pour en limiter l'ampleur. Le rôle de la Cour des Comptes en ce domaine semble essentiel, même si son président, M. Vítor Manuel Da Silva Caldeira, rencontré par les rapporteurs en juin 2019, a tenu à relativiser les difficultés : dans l'ensemble des collectivités locales, seules 24 municipalités lui sont apparues comme étant réellement en situation financière délicate.

110. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs considèrent que l'article 9 paragraphe 8 de la Charte est respecté.

### 3.9 Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

#### 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.

#### 3.9.1 Article 10

111. Les rapporteurs ont constaté qu'il existait principalement deux associations nationales de collectivités territoriales : l'Association nationale des municipalités portugaises (ANMP) et l'Association Nationale des Paroisses (ANAFRE). Toutes deux entretiennent un partenariat avec le gouvernement au niveau de la consultation.

112. L'Association nationale des municipalités portugaises (ANMP) est une entité de droit privé. Elle a pour objectif général la promotion, la défense, la dignité et la représentation du pouvoir local, et notamment la représentation et la défense des municipalités et des paroisses devant les organes de la souveraineté ; la réalisation d'études et de projets sur des sujets pertinents du pouvoir local ; la création et le maintien de services de conseil et de conseil technico-juridique pour ses membres ; le développement d'actions

<sup>8</sup> Local Autonomy Index for the European countries (1990-2014): Portugal (POR)

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/studies/2015/self-rule-index-for-local-authorities-release-1-0](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2015/self-rule-index-for-local-authorities-release-1-0)

d'information pour les élections locales et la formation continue du personnel des administrations locales ; l'échange d'expériences et d'informations de nature technico-administrative entre ses membres et la représentation de ses membres devant des organisations nationales ou internationales.

113. L'Association Nationale des Paroisses (ANAFRE) est une entité de droit privé de service public, dont l'objectif général est de promouvoir et de défendre les gouvernements locaux et, en particulier, la représentation et la défense des paroisses devant les organes de souveraineté ; la réalisation d'études et de projets sur les questions pertinentes de l'administration locale ; la création et le maintien de services de consultation et de conseils techniques et juridiques pour les paroisses associées ; le développement d'actions d'information et de formation des élus locaux et la représentation de ses membres devant les organisations nationales et internationales.

114. L'influence de ces associations sur la politique nationale concernant les affaires des collectivités locales demeure cependant relative et pourrait être renforcée. Les représentants nationaux et locaux rencontrés par les rapporteurs lors de leur visite ont vanté la protection constitutionnelle de l'autonomie locale mais déploré le manque de prise en compte de leurs analyses et préoccupations au niveau national. Le manque de structures de coordination et de coopération susceptibles de garantir une participation réelle des collectivités territoriales aux affaires nationales demeure donc une réforme à mener, la participation des collectivités locales au Conseil économique et social n'étant pas considérée comme suffisante.

115. A l'exception notable d'une situation juridique insatisfaisante dans les régions autonomes (voir développement ultérieur sur la régionalisation), la liberté d'association des collectivités locales au Portugal semble une réalité. Les rapporteurs concluent donc à un respect partiel de l'article 10 de la Charte.

### **3.10 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.

116. Le contrôle administratif (art. 242 de la Constitution) a pour but de s'assurer que les autorités locales respectent la loi. Il est exercé par le gouverneur civil, qui défère les mesures illégales aux tribunaux administratifs. Il s'exerce également par le biais d'inspections ou, dans de rares cas, d'approbations préalables comme pour les plans d'urbanisme. Mais ce contrôle qui porte sur les actes des collectivités locales se double d'une possibilité de contrôle offerte aux collectivités elles-mêmes : les autorités locales peuvent en effet régler les différends avec les autorités supérieures par le biais des tribunaux administratifs et constitutionnels.

117. Il n'existe pas pour autant de procédure générale ouverte aux collectivités locales et destinée à ce que la Cour constitutionnelle contrôle de manière théorique la constitutionnalité des lois nationales ayant une incidence particulière sur l'autonomie locale ou régionale. Une procédure spéciale, sous la forme d'un contrôle de constitutionnalité ouvert aux collectivités régionales et locales mais précédé d'une phase préliminaire de recevabilité, pourrait permettre de combler cette lacune et d'assurer pleinement le respect des « principes d'autonomie locale consacrés dans la Constitution ou la législation interne », au sens de l'article 11 de la Charte.

118. Lors de leur visite en juin 2019, les rapporteurs ont ainsi rencontré le vice-président du Tribunal constitutionnel qui leur a rappelé que la Charte était certes un traité international mais que l'ordre juridique interne était particulièrement accueillant à l'égard d'un tel texte. L'article 8 paragraphe 2 de la Constitution prévoit ainsi que de tels traités entrent dans l'ordre interne dès ratification et publication. Si la Charte n'a donc pas de valeur constitutionnelle, elle bénéficie d'une valeur législative renforcée.

119. De même, les rapporteurs notent avec satisfaction que la Défenseure des droits fondamentaux, rencontrée en juin 2019, n'établit aucune différence d'action entre le niveau local et le niveau national. Créée en 1976, cette institution peut être saisie par tout citoyen mais aussi toute collectivité locale. Celles-ci ne s'en privent pas, notamment pour des conflits qui les opposent à l'Etat sur des questions financières ou la définition des compétences la plupart du temps.

120. En conséquence, les rapporteurs concluent à un respect partiel de l'article 11 de la Charte.

#### **4 ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE À LA LUMIÈRE DU CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE**

##### **Principaux faits récents concernant la démocratie régionale**

121. Le Portugal est considéré comme un Etat unitaire partiellement régionalisé. La Constitution portugaise (Art.236) prévoit en effet quatre catégories différentes d'autonomie locale et régionale :

- Les deux "régions autonomes" des Açores et de Madère,
- les paroisses (freguesias),
- les municipalités (município)
- les 5 régions administratives continentales dont aucune n'a encore été créée sous une forme décentralisées.

122. Il existe en outre 18 districts, en vigueur depuis 1835, mais il ne s'agit en réalité que de circonscriptions de l'administration déconcentrée de l'Etat. Un référendum sur la création de 5 régions continentales a été organisé en 1998, mais cette proposition a été rejetée (par près de 64% des "non") avec un taux de participation des électeurs insuffisant (49 %). Cette absence de création des régions administratives est donc synonyme de lacune dans la structure administrative générale du pays. En effet, selon la loi, des compétences diverses au niveau supra-municipal auraient dû être attribuées à des organismes régionaux et donc ne relever ni de l'Etat ni des municipalités : elles ne peuvent donc actuellement pas être exercées puisque les régions administratives n'ont toujours pas été mises en place.

123. Les rapporteurs ont constaté qu'après le référendum de 1998, en l'espace de quelques années, de nombreuses entités ont essayé de combler cette lacune afin de pouvoir exercer les nombreuses compétences administratives. Mais ces entités étaient toutes constituées d'organismes non élus et opéraient dans de nombreux domaines qui se chevauchent. A ce jour, la mise en œuvre d'un nouveau référendum sur la question de la régionalisation est toujours en suspens mais le gouvernement actuel ne semble pas être prêt à en organiser rapidement un nouveau.

124. Les réformes menées ces dernières années ont par ailleurs élargi l'autonomie des régions insulaires (révision constitutionnelle de 1997) et consolidé principalement les municipalités (lois n°159 et 169/1999 et loi 5-A/2002), en leur transférant de nouvelles compétences. Les lois n°10 et 11/2003 ont réformé les formes de coopération entre municipalités. Mais la taille, les modalités de coopération et les fonctions des municipalités laissent peu de place à l'introduction d'un niveau intermédiaire, sans doute par crainte de les affaiblir. La loi sur le budget local (loi n°2/2007) définit les nouvelles compétences des collectivités locales et fournit le modèle pour la délégation de compétences de l'Etat aux collectivités locales.

125. Plus récemment, la Loi-cadre sur le transfert de compétences aux autorités locales, approuvée par la loi n°50/2018, a cherché à renforcer les compétences de ces autorités dans les domaines de l'éducation, santé, action sociale afin de mieux articuler les politiques nationales aux besoins du niveau local. Néanmoins, comme le prévoit également la loi, le transfert des nouveaux pouvoirs aux collectivités locales, ainsi que l'identification de leur nature et la forme d'allocation des ressources respectives, ne se font que par le biais de programmes d'action, qui définissent, en particulier, ce processus de transfert.

126. Les rapporteurs ont notamment rencontré la Secrétaire d'Etat au développement régional (rattachée au ministère de la planification) qui a insisté sur le fait que la régionalisation était souhaitée par tous, mais que cette unanimité disparaissait lorsqu'on s'intéressait aux compétences à confier à ces futures régions.

##### **Cadre constitutionnel de la démocratie régionale**

127. Le Portugal est donc doté uniquement de deux régions autonomes : les Açores et Madère. Ces territoires ont fait l'objet d'un examen particulier par les rapporteurs lors d'une visite dédiée en novembre 2019. Ce sont leurs caractéristiques géographiques, économiques, sociales et culturelles particulières ainsi que les aspirations historiques de leurs habitants qui expliquent que ces îles jouissent d'une forme spécifique d'organisation autonome. Elles bénéficient d'un vaste pouvoir législatif et adoptent leurs propres politiques, sauf dans les domaines de la politique étrangère, de la défense et de la sécurité intérieure.

128. Dès 1974, l'article 6 de la Constitution énonce : « L'Etat est unitaire et respecte dans son organisation les principes de l'autonomie des pouvoirs locaux et de la décentralisation démocratique de l'administration publique. Les archipels des Açores et de Madère constituent des régions autonomes dotées de statuts politiques et administratifs, et d'organes de gouvernement qui leur sont propres ». Les articles 225 à 234 de la Constitution définissent les principes applicables aux régions autonomes des Açores et de Madère. Très tôt, leurs statuts ont été adoptés : lois organiques du 1er juin 1976 pour Madère et du 5 août 1980 pour les Açores, même si plusieurs modifications sont intervenues par la suite.

129. Cette catégorie des régions autonomes est désormais régie par le TITRE VII « Régions autonomes » de la Constitution de la République du Portugal. Les deux régions autonomes possèdent deux organes de gouvernement, à savoir une assemblée législative et un gouvernement régional, mais elles n'ont pas de pouvoir judiciaire propre. D'autre part, elles disposent de pouvoirs réglementaires et d'un pouvoir d'initiative législative, ainsi que de la possibilité de participer à divers organes et structures au niveau national. La souveraineté nationale est représentée dans chaque région autonome par un représentant de la République nommé ou relevé de ses fonctions par le Président de la République, après avis du gouvernement.

130. A l'issue de cette seconde visite spécifiquement orientée vers les régions autonomes, les rapporteurs ont noté que Portugal constituait dans les faits un « Etat régional asymétrique », ce qui signifie que le Portugal n'est pas véritablement un Etat unitaire comme le dit la Constitution puisqu'il accepte en son sein deux régions dotées de pouvoirs législatifs : il s'agit donc d'un système mixte entre l'Etat fédéral et l'Etat unitaire.

### **Organisation interne**

#### *Les Commissions de coordination et de développement régional (CCDR)*

131. Loin d'être des collectivités régionales dotées de l'autonomie locale, les 5 CCDR constituent des services périphériques d'administration directe de l'État, dans le cadre de la présidence du Conseil des ministres (article 10, n° 4, du décret-loi n° 86-A/2011, du 12 juillet, tel que modifié par le décret-loi n° 119/2013, du 21 août), dotés d'autonomie administrative et financière, qui ont pour mission d'assurer la coordination et l'articulation des diverses politiques sectorielles de niveau régional, ainsi que d'exécuter les politiques environnementales, d'aménagement du territoire et des villes, et de soutenir techniquement les collectivités locales et leurs syndicats au niveau de leurs zones géographiques d'action respectives. Le régime des CCDR a subi diverses modifications au cours des années mais les zones géographiques d'action des CCDR correspondent toujours au niveau II de la Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) du continent.

132. Les rapporteurs notent que le président de chaque CCDR est nommé par le Gouvernement et les CCDR exercent d'importantes missions dans les domaines de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des villes et du développement régional. Les organes de gestion des CCDR sont le président, assisté par deux vice-présidents, le contrôleur unique, le conseil de coordination intersectoriel et le conseil régional. Le premier exerce, en outre, des compétences qui lui sont conférées par la loi ou qui lui sont déléguées ou sous-déléguées, les fonctions de gestion du programme opérationnel régional, notamment la surintendance de la structure de soutien technique respective, de participation aux organes et aux mécanismes de gouvernement de la politique de cohésion et d'autres politiques de l'Union européenne et de présidence du conseil de coordination intersectoriel.

133. Le contrôleur unique est l'organe responsable du contrôle de la légalité, de la régularité et de la gestion financière et patrimoniale de la CCDR.

134. Le conseil de coordination intersectoriel est l'organe chargé de la coordination technique de l'exécution des politiques de l'administration centrale dans le cadre régional, il est présidé par le président de la CCDR.

135. Enfin, le conseil régional est l'organe consultatif de la CCDR qui représente divers intérêts et diverses entités importants pour la concrétisation de ses objectifs, composé par les maires des communes comprises dans la zone d'action de la CCDR et par les représentants de plusieurs entités, telles que, par exemple, les organisations patronales et syndicales et les universités.

### *Les Açores*

136. Constitué de 19 communes (concelhos), cet archipel est doté d'un gouvernement régional responsable politiquement devant l'Assemblée législative de la région. Celle-ci est composée de 57 membres élus par les citoyens tous les 4 ans. L'Assemblée législative, en plus de ses compétences législatives, contrôle les actions du gouvernement régional.

137. Les Açores disposent de nombreuses prérogatives en tant que région autonome. Elles peuvent, en effet, lever l'impôt, adopter des plans régionaux de développement économique et social, adopter le budget régional ou encore prendre part aux négociations portant sur la conclusion de traités et d'accords internationaux concernant la région. Par ailleurs, l'archipel peut légiférer sur des sujets concernant l'agriculture, la pêche, les ressources marines et maritimes, le commerce ou l'aménagement du territoire. Lors de leur visite de novembre 2019, les rapporteurs ont cependant entendu les réserves émis par l'Association des Municipalités des Açores, selon laquelle la Constitution établit certes que les régions ont une autonomie administrative et financière propres mais demeurent encore dans une certaine forme de dépendance vis-à-vis de l'Etat central. Aux Açores, les fusions de communes relèvent de la compétence de la région. Au niveau local, les interlocuteurs des rapporteurs soulignent que les *juntas de freguesias* constituent les derniers remparts à la désertification dans leur région.

138. Cette autonomie locale est d'autant plus importante que les Açores constituent l'une des régions portugaises les moins développées (avec un PIB inférieur à 75% de la moyenne de l'UE-27). L'économie de la région repose principalement sur les services, l'agriculture ou la pêche. L'industrie, essentiellement agroalimentaire joue un rôle moindre dans l'économie de l'archipel, tandis que le tourisme acquiert une place de plus en plus importante pour l'économie des Açores. Cette région doit de surcroît faire face à des défis majeurs en matière de développement en raison de sa situation géographique : coûts majorés des biens et des services (transports, énergie...) qui pèsent sur l'intégration économique et sociale de la région avec d'autres territoires nationaux ou européens.

### *Madère*

139. Cet autre archipel constitue lui aussi une région autonome prévue par la Constitution, regroupant 11 communes. Il est doté d'une Assemblée législative de Madère, dont les 47 membres sont également élus tous les 4 ans, qui gère le fonctionnement de l'archipel et le budget de la région. Il peut également lever des impôts, ainsi que décider de ses propres taxes. L'économie de Madère est principalement dépendante de l'agriculture et du tourisme. La pêche est également développée et occupe une part importante dans l'économie de l'archipel. L'industrie quant à elle est peu développée, elle est surtout dominée par des produits artisanaux ou dérivés de la canne à sucre (sucrieries, distilleries).

### **Analyse de la situation de la démocratie régionale à la lumière du cadre de référence pour la démocratie régionale**

140. Au-delà des cas particuliers des Açores et de Madère, les rapporteurs s'accordent à penser que l'organisation territoriale du Portugal continental repose sur un équilibre imparfait entre déconcentration et décentralisation. La déconcentration ne concerne que l'échelon municipal. Les progrès en matière de déconcentration font partie du programme démocratique introduit par la Constitution (art. 6), qui utilise même le terme "administration locale" (titre de la partie VIII). La révision de 1997 a ajouté la subsidiarité aux principes à respecter par l'Etat unitaire (article 6). Mais l'objectif de la création de régions administratives ayant échoué sur le continent portugais, le législateur a dû entamer une réforme territoriale susceptible de compenser l'absence de ce type de collectivités locales. C'est dans cette optique qu'ont été créés de simples organes déconcentrés de l'Etat au niveau régional : les Commissions de coordination et de développement régional (CCDR).

141. Le Portugal dispose ainsi d'une structure de gouvernance qui reste fortement centralisée et qui laisse peu de place à l'ajustement au niveau infranational, à l'exception des régionaux autonomes que sont les Açores et Madère. Si la coordination s'est améliorée au niveau horizontal entre les différentes institutions, la coordination verticale reste faible. Dans son rapport datant de 2015, l'OCDE recommandait la mise en œuvre de mécanismes solides d'ajustement des politiques car le manque de flexibilité empêche actuellement l'adaptation adéquate des politiques nationales aux besoins du niveau local<sup>9</sup>. Lors des visites effectuées en juin et novembre 2019, les rapporteurs ont constaté que ces mécanismes n'avaient pas encore vu le jour.

---

<sup>9</sup> OECD, Diagnostic report on Portugal, 2015 <http://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Diagnostic-report-Portugal.pdf>

142. La démocratie régionale est Portugal est donc incomplète selon les rapporteurs et la plupart de leurs interlocuteurs : réelle mais perfectible dans les deux régions autonomes, elle demeure absente et remplacée par une administration d'Etat déconcentrée dans les cinq régions administratives continentales. A l'occasion de leurs visites de juin et novembre 2019, les rapporteurs notent cependant que les avis divergent fortement sur les possibilités d'avancer rapidement sur la voie d'une vraie régionalisation dans les mois à venir.

### Compétences régionales

143. Bien qu'organes déconcentrés de l'administration d'Etat, les CCDR disposent de compétences qui sont loin d'être négligeables. Elles sont énumérées à l'article 2, n° 2, du décret-loi n° 228/2012, modifié par le décret-loi n° 68/2014 et recouvrent les champs suivants :

- contribuer à la définition de la politique de développement régional dans le cadre de la politique de développement économique et social du pays, en participant aux processus de planification stratégique territoriale ;
- encourager des partenariats entre les acteurs régionaux ;
- développer des études sur l'articulation des politiques sectorielles dans la région et élaborer des programmes intégrés en vue de la cohésion et de la compétitivité territoriales ;
- assurer l'articulation entre les institutions d'administration directe d l'État, les collectivités locales et les entités équivalentes et dynamiser la coopération interrégionale transfrontalière, en contribuant à l'intégration européenne de l'espace régional et au renforcement de sa compétitivité, sur la base de stratégies de développement durable sur le plan régional et local ;
- promouvoir et garantir une articulation intersectorielle adéquate entre les services déconcentrés de compétence régionale, en termes de concertation stratégique et de planification des interventions de nature environnementale, économique et sociale, du point de vue du développement régional ;
- soutenir techniquement les collectivités locales et leurs syndicats ;
- exécuter, évaluer et contrôler, au niveau régional, les politiques environnementales et d'aménagement du territoire ;
- garantir l'élaboration, le suivi et l'évaluation des instruments de gestion territoriale, en assurant leur articulation avec les instruments de gestion territoriale de portée nationale et régionale ;
- assurer l'exécution des responsabilités de gestion qui lui sont confiées dans le cadre de la politique de cohésion de l'Union européenne au Portugal ;
- dynamiser et promouvoir, dans leur région respective, les politiques publiques nécessaires afin de contribuer à leur compétitivité économique et sociale et à leur durabilité.

144. L'une des plus importantes missions des CCDR est la gestion, sur le territoire continental, des programmes opérationnels régionaux des fonds européens structurels et d'investissement pour la période 2014-2020<sup>7</sup>.

145. Comme l'ont constaté les rapporteurs, les responsabilités des régions autonomes des Açores et de Madère sont sensiblement plus étendues, couvrant la santé et le bien-être social, éducation, routes et transports, développement économique, environnement, culture, aménagement du territoire, eau, tourisme, etc.

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

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

Cette répartition formelle n'empêche pas, comme l'ont constaté les rapporteurs, qu'une clarification des compétences entre l'Etat, les régions autonomes et les collectivités locales soit toujours réclamée par les acteurs locaux et régionaux. Les avis divergent plutôt sur la manière de procéder : certains prônant la mise en place d'un organisme de coopération/coordination afin de formaliser une pratique déjà existante avec les associations de concertation afin de corriger cette impression de différence ou de retard par rapport au continent, impression certes atténuée grâce au statut de région autonome mais qui subsiste encore ; d'autres interlocuteurs militent plutôt pour l'adoption d'une loi claire qui viserait à clarifier avec précision les compétences et qui par conséquent ne nécessiterait pas la création d'un organe supplémentaire.

146. Enfin, les Açores et Madère sont considérées comme des régions ultrapériphériques de l'Union européenne.

## **Relations avec les autres niveaux d'autorités**

147. Si les deux régions autonomes disposent de la capacité de définir leur propre organisation territoriale et donc d'une réelle influence sur les niveaux d'administration infrarégionaux, ce n'est pas le cas dans les cinq régions administratives continentales (CCDR). Les relations y sont dès lors plus limitées et non hiérarchisées. Les rapporteurs ont néanmoins constaté qu'il existait de très bonnes relations entre les régions autonomes et les municipalités, ainsi qu'entre les deux régions autonomes qui s'entraident. Par exemple, lors de leur visite de novembre 2019, il a été fait état de la péréquation financière entre les deux régions car les deux régions ont besoin de solidarité nationale et européenne. Les deux régions ont de bonnes relations et s'accordent parfois sur une ventilation financière qui peut bénéficier à l'une quand elle a un projet particulier à financer (ex : aéroport de Funchal).

148. Il existe néanmoins des relations instituées de manière officielle au sein du Conseil de coordination intersectoriel. Cet organe chargé de la coordination technique de l'exécution des politiques de l'administration centrale, à l'échelle de la région, et il est composé par le président de la CCDR, qui le préside, par les hauts dirigeants des services locaux déconcentrés de l'administration centrale de l'État et des services périphériques de l'administration directe et indirecte de l'État de divers domaines sectoriels et par les présidents des conseils métropolitains et des conseils intercommunaux.

149. De plus, pour mettre en œuvre la totalité des droits des régions autonomes, leurs statuts prévoient que le gouvernement de la République et le gouvernement régional élaborent des protocoles de collaboration permanente sur les matières intéressant à la fois l'État et la région (situation économique et monétaire ; politique fiscale, monétaire et financière ; adhésion à des organes économiques et monétaires...).

150. Les rapporteurs notent avec satisfaction que les relations avec l'État central sont plus simples en ce qui concerne les CCDR en raison de leur nature déconcentrée mais beaucoup plus riches pour les Açores et Madère en raison de revendications d'autonomie accrue, de besoins récurrents de financement et d'une demande de reconnaissance légitime au regard de l'éloignement géographique et du caractère insulaire de ces deux régions autonomes.

151. Selon les rapporteurs, la volonté du gouvernement de développer davantage le processus de décentralisation ne fait aucun doute mais elle se concentre surtout sur les autorités locales du continent car les institutions présentes dans les régions autonomes constituent un obstacle pour les autorités locales : dans ces territoires, les régions doivent en effet déléguer les compétences aux municipalités grâce à une loi qui leur est propre, ce qui constitue une étape supplémentaire par rapport au continent susceptible de ralentir le processus de décentralisation.

## **Participation au processus décisionnel de l'État**

152. La participation des régions autonomes à la prise de décision est sensiblement plus importante que celle des collectivités locales au Portugal puisqu'elles bénéficient de députés qui les représentent et défendent leurs intérêts au sein de l'Assemblée de la République. Les régions autonomes peuvent également exercer leur droit d'initiative législative en présentant à l'Assemblée de la République des propositions de loi. Les statuts des deux archipels prévoient ainsi que des représentants des assemblées régionales peuvent participer aux réunions des commissions de l'Assemblée de la République où se discutent des propositions régionales.

153. Toujours en application de la Constitution, « les organes de souveraineté, pour toutes les questions de leur compétence concernant les régions autonomes, sont tenus de consulter les organes du gouvernement régional » : le gouvernement ou l'Assemblée de la République doivent donc consulter les organes des régions autonomes lorsqu'ils exercent leur pouvoir exécutif ou législatif sur des matières relevant de la compétence de ces régions.

## **Contrôle des actes des collectivités régionales par les autorités nationales**

154. Comme pour les collectivités locales infrarégionales, c'est au gouvernement qu'il revient d'exercer le contrôle administratif général sur les actes des régions autonomes, conformément à l'article 242 de la Constitution. L'opportunité des actes n'est pas l'objet d'un tel contrôle, respectant ainsi le principe de la Charte.

155. Les rapporteurs notent que la tutelle est exercée au travers d'inspections, d'enquêtes et d'investigations, moyennant le recueil et l'analyse d'informations et d'éclaircissements importants pour la vérification de l'exécution des lois et des règlements par les organes et services des régions autonomes. Les illégalités commises dans le cadre de la gestion régionale peuvent entraîner deux sortes de sanction : la perte du mandat en cas d'illégalité commise individuellement par les membres des organes régionaux ou la dissolution des organes lorsque les illégalités sont le résultat de leur action ou de leur omission collective d'agir. Enfin, une autre forme de contrôle de l'activité des régions autonomes est exercée par la Cour des comptes qui est compétente non seulement pour juger leurs comptes.

### **Protection de l'autonomie régionale**

156. Dans toutes les collectivités locales portugaises, le contrôle administratif (art. 242 de la Constitution) a pour but de s'assurer que les autorités locales respectent la loi. Il est exercé par le gouverneur civil, qui défère les mesures illégales aux tribunaux administratifs. Il s'exerce également par le biais d'inspections ou, dans de rares cas, d'approbations préalables comme pour les plans d'urbanisme. Mais ce contrôle qui porte sur les actes des collectivités locales se double d'une possibilité de contrôle offerte aux collectivités elles-mêmes : les autorités locales peuvent en effet régler les différends avec les autorités supérieures par le biais des tribunaux administratifs, qui veillent à la bonne application de la Charte et de la loi nationale.

157. Les rapporteurs soulignent qu'il existe en outre une procédure particulière ouverte aux présidents des régions autonomes qui permet de saisir le Tribunal Constitutionnel pour que celui contrôle de manière abstraite la constitutionnalité des lois nationales ayant une incidence particulière sur l'autonomie locale ou région de leurs territoires.

### **Droit d'association**

158. Il n'y a pas de spécificité en ce qui concerne les régions autonomes (ni même les régions administratives continentales) sur ce point : les collectivités locales des Açores et de Madère peuvent ainsi librement rejoindre les deux associations nationales de collectivités territoriales : l'Association nationale des municipalités portugaises (ANMP) et l'Association Nationale des Paroisses (ANAFRE). Toutes deux entretiennent un partenariat avec le gouvernement au niveau de la consultation. Les rapporteurs ont toutefois constaté qu'il n'y avait pas de relation directe de consultation entre l'Etat central et l'association des municipalités des Açores : celle-ci coopère donc avec l'ANMP pour défendre ses intérêts et être entendue.

159. Les rapporteurs ont également vu leur attention être attirée sur un problème particulier aux Açores et à Madère : la création d'associations dans les régions autonomes n'est plus autorisée « qu'à des fins spécifiques ». La loi n°75/2013 qui prévoit cette disposition a en effet révoqué la loi antérieure qui créait l'association des municipalités des Açores : celle-ci ne dispose donc plus de fondement juridique et cette situation est préjudiciable à tous.

160. L'influence de ces associations sur la politique nationale concernant les affaires des collectivités locales et des régions autonomes demeure cependant relative et pourrait être renforcée. Les représentants des régions autonomes rencontrés par les rapporteurs lors de leur visite se sont ainsi félicités de la protection constitutionnelle de l'autonomie locale mais ont également déploré le manque de prise en compte de leurs analyses et préoccupations au niveau national.

### **Coopération internationale et transfrontalière**

161. Les régions autonomes pratiquent des formes de coopérations internationales et transfrontalières qui témoignent d'une forte volonté de surmonter les contraintes nées de l'insularité et de l'éloignement de la capitale mais aussi d'une insertion performante dans des réseaux internationaux. Dès une révision constitutionnelle de 1989, les compétences des régions autonomes en matière de relations extérieures ont en effet été élargies : elles sont autorisées à « établir des liens de coopération avec d'autres entités régionales étrangères et participer à des organisations qui ont pour objet de développer le dialogue et la coopération interrégionale, conformément aux orientations définies par les organes de souveraineté compétents en matière de politique extérieure ».

162. Ainsi, les Açores comme Madère participent à la Conférence des assemblées législatives régionales européennes (CALRE) qui réunit soixante-quatorze présidents des assemblées législatives régionales européennes : les présidents des assemblées régionales d'Italie, d'Espagne, de Belgique, d'Allemagne,

d'Autriche, du Royaume-Uni (Pays de Galles, Écosse, Irlande du Nord), de Finlande (îles Åland) et donc les deux régions autonomes du Portugal.

163. Les rapporteurs tiennent à souligner que les régions autonomes peuvent également participer à la négociation des traités et accords internationaux qui les concernent directement. Cette participation se traduit par la présence de représentants des archipels dans les délégations portugaises qui négocient les accords, ainsi que dans les commissions d'exécution et de contrôle de ces accords. De même, en matière européenne, le statut de Madère prévoit la représentation de la région dans les instances de décision lorsque des questions concernant l'archipel sont en jeu.

### **Finances régionales**

164. Les différences entre les régions portugaises en termes de PIB par habitant ont diminué au cours des quinze dernières années. Mais cette baisse est principalement due à une baisse du PIB par habitant dans la région métropolitaine de Lisbonne depuis 2010 et à une croissance modérée dans la région Nord depuis 2013. Le Portugal a enregistré la troisième plus forte réduction des disparités économiques régionales entre 2000 et 2016 parmi les pays de l'OCDE. Avec une croissance de la productivité de 1,9% par an sur la période 2000-16, Madère a connu la plus forte croissance de la productivité parmi les régions portugaises, réduisant ainsi l'écart avec la région métropolitaine de Lisbonne. Celle-ci reste néanmoins la région la plus productive du Portugal<sup>10</sup>.

165. En dépit du processus de décentralisation entamé en 2011 et poursuivi avec la réforme territoriale de 2013, le Portugal reste un pays centralisé. Le niveau des dépenses des gouvernements infranationaux dans le PIB et les dépenses publiques sont bien inférieurs à ceux de la moyenne de l'OCDE pour les pays unitaires (13,4 % du PIB et 29,0 % des dépenses publiques).

166. Les rapporteurs rappellent que l'autonomie financière des régions autonomes est pourtant garantie par la Constitution : celle-ci autorise les régions autonomes à « exercer leur pouvoir de créer des impôts, conformément à la loi, disposer des recettes fiscales ainsi perçues et de celles qui leur sont attribuées et les affecter à leurs dépenses, ainsi qu'adapter le système fiscal national aux spécificités régionales, conformément à la loi-cadre de l'Assemblée de la République ». Les statuts de Madère et des Açores affirment à leur tour le principe d'autonomie financière des deux archipels. Chacune des deux régions approuve son budget et dispose des recettes principales suivantes : impôts et taxes perçus sur son territoire (y compris droits de douane), emprunts, aides de l'Etat conformément au principe de solidarité nationale et aides européennes.

## **5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

167. Les rapporteurs ont noté 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 depuis l'échec du projet de régionalisation soumis à référendum. 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.

168. Le Portugal sort d'un processus de réforme difficile qui a eu pour conséquence de restaurer la capacité du pays à accéder librement aux marchés internationaux des capitaux. Le pouvoir national et les organes d'autonomie locale et régionale se sont vus contraints de prendre les mesures nécessaires pour remplir les différents engagements du gouvernement en vertu du Programme d'ajustement économique, bien que ceux-ci n'aient alors pas fait l'objet de discussion avec les associations de représentants de collectivités locales et régionales.

169. Sept ans plus tard, le processus de consultation montre toujours certaines insuffisances et doit encore être amélioré. Les rapporteurs souhaitent que soit dressé un 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.

---

10 Regions and Cities at a Glance 2018 – PORTUGAL, <http://www.oecd.org/regional>

170. Au regard de la place importante réservée au sein de la Constitution portugaise à l'autonomie locale et régionale, la coopération institutionnelle entre les collectivités territoriales et le pouvoir central devrait être améliorée et la représentation des collectivités locales et régionales doit être institutionnalisée au niveau national.

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 voire les collectivités locales elles-mêmes devraient avoir le droit de saisir la Cour constitutionnelle en cas de doute sur la constitutionnalité d'une disposition légale.

172. Concernant les finances locales et régionales, la persistance de quelques restrictions étatiques en matière d'endettement combinée avec la réduction des dotations de l'Etat peut menacer l'équilibre budgétaire des collectivités locales et régionales. Les rapporteurs notent également une faible progression des financements locaux et régionaux. Ces restrictions peuvent conduire au non-respect du principe de conformité énoncé à l'article 9, paragraphe 2, de la Charte.

173. 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.

174. Face à la difficulté croissante rencontrée par les communes dans la mise en œuvre de compétences sans bénéficiaire, d'après leurs représentants, des financements suffisants et des mécanismes de compensation d'exonérations fiscales pourtant prévus dans la loi, les rapporteurs renouvellent la proposition de créer un comité national pour la stabilité, qui comprendrait des représentants locaux et régionaux.

175. Les rapporteurs recommandent également une nouvelle intervention législative afin de sécuriser durablement la situation des associations de collectivités dans les régions autonomes.

176. L'absence de nouvelle initiative concernant l'évolution des régions administratives continentales du Portugal, après l'échec de la réforme proposée par référendum, nourrit des interrogations sur la poursuite du processus. La situation actuelle n'est pas pleinement satisfaisante puisqu'elle situe le Portugal dans une solution intermédiaire où les régions sont assimilées à de simples administrations déconcentrées à l'exception notable des régions autonomes des Açores et de Madère. Les rapporteurs suggèrent donc de relancer la réforme de la régionalisation en s'interrogeant sur les périmètres des nouvelles circonscriptions régionales et en veillant à leur garantir une véritable autonomie de décision et de fonctionnement.

177. Les rapporteurs rappellent enfin que la Charte constitue un traité international, ratifié par le Portugal en 1990 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1991 en vertu de l'article 8 de la Constitution. La Charte représente donc bien 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.

178. 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.

**ANNEXE - Programmes des visites de suivi du Congrès au Portugal**

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS AU PORTUGAL  
Lisbonne, Sintra, Alcácer Do Sal**

**17-19 juin 2019**

**PROGRAMME**

**Délégation du Congrès :**

**Rapporteurs :**

|                   |  |
|-------------------|--|
| M. Xavier CADORET | Rapporteur sur la démocratie locale<br>Président de la Chambre des pouvoirs locaux, SOC <sup>11</sup><br>Vice-Président du Bureau du Congrès<br>Maire de Saint-Gérard-le-Puy, France |
| M. David ERAY     | Rapporteur sur la démocratie régionale, GILD <sup>12</sup><br>Président de délégation suisse auprès du Congrès<br>Ministre du Canton du Jura, Suisse                                 |

**Secrétariat du Congrès :**

|                      |   |
|----------------------|---|
| Mme Stéphanie POIREL | Secrétaire de la Commission de suivi du Congrès |
| Mme Mariane BLOUDEAU | Assistante à la Commission de suivi du Congrès  |

**Expert :**

|                    |   |
|--------------------|---|
| Prof. Nicolas KADA | Professeur de droit public, spécialiste des collectivités territoriales, Université de Grenoble-Alpes, France<br>Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale |
|--------------------|---|

**Interprètes :**

|                             |
|-----------------------------|
| M. Manuel SANT'IAGO RIBEIRO |
| Mme Sophie ENDERLIN         |

Les langues de travail, pour lesquelles une interprétation sera assurée lors de la visite, seront le français et le portugais.

---

<sup>11</sup> SOC : Groupe socialiste

<sup>12</sup> GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique

**Lundi, 17 juin 2019  
Lisbonne**

**DÉLÉGATION PORTUGAISE AUPRÈS DU CONGRÈS, REPRÉSENTANTS DES  
ASSOCIATIONS MUNICIPALES ET RÉGIONALES :**

**Délégation portugaise auprès du Congrès :**

**M. Pedro CEGONHO**, Président de la délégation portugaise auprès du Congrès,  
Président de la Junta de Freguesia de Campo de Ourique - Lisbonne

**M. Basilio HORTA**, Maire de Sintra

**Mme Maria Elisabete FERREIRA CORREIA DE MATOS**, Présidente  
de la Junta de Freguesia de Torgueda

**Mme Fernanda ASSEICEIRA**, Maire de Alcanena

**Mme Maria Rita GOMES DE ANDRADE**, Secrétaire régionale,  
Gouvernement régional de Madère

**Dr Rui BETTENCOURT**, Secrétaire régional adjoint de la Présidence  
pour les relations extérieures du Gouvernement des Açores

**Associations :**

**ASSOCIATION NATIONALE DES MUNICIPALITÉS PORTUGAISES (ANMP) :**

**Mme Isilda GOMES**, Vice-Présidente, Maire de Portimão

**M. Rui SOLHEIRO**, Secrétaire général

**ASSOCIATION NATIONALE DES PAROISSES (ANAFRE) :**

**M. Pedro CEGONHO**, Président

**M. Armando VIEIRA**, Vice-Président

**M. Jorge AMADOR**, Vice-Président

**MINISTÈRE DE L'INTERIEUR :**

**M. Carlos MIGUEL**, Secrétaire d'Etat aux pouvoirs locaux

**VILLE DE LISBONNE :**

**M. Carlos CASTRO**, Adjoint au Maire pour le Sport, Hygiène Urbaine,  
Protection Civile et Pompiers

**MINISTÈRE DE LA PLANIFICATION :**

**Mme Maria DO CÉU ALBUQUERQUE**, Secrétaire d'État au développement  
régional

**Mardi, 18 juin 2019  
Lisbonne**

**TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL :**

**M. João CAUPERS**, Vice-Président  
**Mme Mariana CANOTILHO**, Juge

**ASSEMBLÉE DE LA RÉPUBLIQUE :**

**Mme Susana AMADOR**, Membre de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, de la décentralisation, du gouvernement local et du logement

**COUR DES COMPTES :**

**M. Vítor Manuel DA SILVA CALDEIRA**, Président

**DÉFENSEUR DES DROITS FONDAMENTAUX :**

**Mme Maria Lúcia AMARAL**, Ombudsperson

**Mercredi, 19 juin 2019  
Alcácer Do Sal**

**VILLE DE ALCÁCER DO SAL :**

**M. Vítor PROENÇA**, Maire

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS AU PORTUGAL (partie 2)  
Lisbonne**

**27 novembre 2019**

**PROGRAMME**

**Délégation du Congrès :**

**Rapporteur :**

M. Xavier CADORET

Rapporteur sur la démocratie locale  
Président de la Chambre des pouvoirs locaux, SOC<sup>13</sup>  
Vice-Président du Bureau du Congrès  
Maire de Saint-Gérard-le-Puy, France

M. David ERAY

Rapporteur sur la démocratie régionale, GILD<sup>14</sup>  
Président de délégation suisse auprès du Congrès  
Ministre du Canton du Jura, Suisse

**Secrétariat du Congrès :**

Mme Stéphanie POIREL

Secrétaire de la Commission de suivi du Congrès

**Expert :**

Prof. Nicolas KADA\*

Professeur de droit public, spécialiste des collectivités territoriales, Université de Grenoble-Alpes,  
Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, France

**Interprètes :**

Mme Sophie ENDERLIN

Mme Patricia ROMAN

Les langues de travail, pour lesquelles une interprétation sera assurée lors de la visite, seront le portugais et le français.

---

<sup>13</sup> SOC : Groupe socialiste

<sup>14</sup> GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique

\* En raison de circonstances imprévues M. Kada et M. Eray n'ont pas pu participer à la visite.

**Mercredi, 27 novembre 2019  
Lisbonne**

09:00 - 12:00

**RÉUNION CONJOINTE AVEC DES REPRÉSENTANTS DU GOUVERNEMENT RÉGIONAL DES AÇORES, REPRÉSENTANTS DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE ET MEMBRES DE L'ASSOCIATION MUNICIPALE**

**ASSOCIATION DES MUNICIPALITÉS DES AÇORES (AMRAA) :**

- **M. Nuno Filipe MADEIROS MARTINS**, Secrétaire général

**EXPERT :**

- **Prof. Dr. Carlos Eduardo Pacheco AMARAL**, Professeur agrégé, Département d'histoire, de philosophie et arts, Université des Açores

14:00 - 18:00

**RÉUNION CONJOINTE AVEC LES REPRÉSENTANTS DU GOUVERNEMENT RÉGIONAL DE MADÈRE, REPRÉSENTANTS DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE ET MEMBRES DE L'ASSOCIATION DES MUNICIPALITÉS :**

**GOUVERNEMENT RÉGIONAL DE MADÈRE :**

- **Mme Fernanda CARDOSO**, Directrice régionale des Affaires européennes

**ASSEMBLÉE MUNICIPALE :**

- **M. Mário Filipe SOARES RODRIGUES**, Président

**ASSOCIATION DES MUNICIPALITÉS DE LA RÉGION AUTONOME DE MADÈRE (AMRAM) :**

- **Dr Ricardo António NASCIMENTO**, Président