

# LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

## Recommandation 445 (2020)<sup>1</sup> Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Portugal

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 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, 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 « [l]e 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 [STE n° 122] »;

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

*d.* aux Objectifs de développement durable du Programme des Nations Unies de développement durable à l'horizon 2030, en particulier à l'objectif 11 sur les villes et les communautés durables, et à l'objectif 16 sur la paix, la justice et les 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 323 (2012) du Congrès sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Portugal, discutée et adoptée le 22 mars 2012 ;

*i.* à l'exposé des motifs du document [CG-FORUM\(2020\)01-02](#) sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Portugal.

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

2. Le Congrès souligne ce qui suit :

*a.* le Portugal a adhéré au Conseil de l'Europe le 22 septembre 1976 ; il a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte ») le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 18 décembre 1990 sans réserve. La Charte est entrée en vigueur à l'égard du Portugal le 1<sup>er</sup> avril 1991 ; le Portugal 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 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 à M. David ERAY la tâche de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale 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 à l'annexe de l'exposé des motifs du document CG-FORUM(2020)01-02 ;

*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.

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

*a.* la Constitution portugaise donne une place importante à l'autonomie locale et régionale qui est reconnue par tous les acteurs, même si une amélioration de l'interaction institutionnelle entre ces deux niveaux et celui de l'État 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 sur 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 représentatives 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 le transfert de compétences et ne bénéficient pas toutes d'un accompagnement financier suffisant de la part de l'État 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 locale, 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'État 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 locales au sein des régions autonomes semble incertaine (article 10 de la Charte);

*g.* le Portugal n'a pas ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, ni le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159) (signé par le Portugal le 9 mai 1997).

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

*a.* à 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.* à 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.* à 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.* à donner aux collectivités locales une plus grande autonomie concernant les impôts locaux, et notamment leur système de collecte de l'impôt;

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

*g.* à 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, ainsi que celle du Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.

6. Le Congrès demande au Comité des Ministres et à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de tenir compte, dans leurs activités relatives à cet État membre, de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Portugal, ainsi que de l'exposé des motifs (document [CG-FORUM\(2020\)01-02](#)).