

OLA
(Observatory on Local Autonomy)

**La gouvernance locale dans les Etats-membres
de l'Union européenne**

L'autonomie locale au Portugal*



* Une première version de ce texte a été rédigée par les auteurs suivantes : José Alberto de MELO ALEXANDRINO, Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Lisbonne (Introduction et jusqu'au point I.2.2) ; Carla AMADO GOMES, Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Lisbonne (points I.2.4 à II.1.2) ; Ana Fernanda NEVES, Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Lisbonne (points II.2. et II.2.1.) ; et Guilherme Waldemar D'OLIVEIRA MARTINS, Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Lisbonne (point II.2.2.).

La version ici présentée a suivi le plan original avec des modifications parfois très substantielles.

Auteurs :

CARLA AMADO GOMES, Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Lisbonne (révision de l'Introduction)

ANA FERNANDA NEVES, Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Lisbonne (révision des points I., et II.2. et II.2.1.)

ISABEL CELESTE FONSECA, Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Minho (révision des points I.2.4. et II.1. 2.)

JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Minho (révision du point II.2.2.)

DIOGO CALADO, Étudiant de Master à la Faculté de Droit de l'Université de Lisbonne (révision du point II.1.)

Relecteurs :

BERNADETTE DUARTE, Enseignante contractuelle de la Faculté libre de droit de l'Université Catholique de Lille, responsable du Master 2 (Professions juridiques et administratives)

STEPHANE GUERARD, Maître de conférences, HDR et HC, Université de Lille Nord de France, CERAPS (CNRS, UMR 8026), Chef de projet OLA

PLAN

Introduction

1. Un Etat unitaire décentralisé

Annexe n°1

Tableau du système institutionnel national

2. Les niveaux de collectivités locales (*autarquias locais*)

3. La régionalisation inachevée

4. L'agrégation des paroisses (*freguesias*)

5. Le(s) rôle(s) de la décentralisation territoriale

5.1. La décentralisation : outils de la transition démocratique

5.2. La « modernisation/désengagement » de l'Etat

5.3. L'intégration européenne

6. Annonce du plan

I. Le système institutionnel local

I.1. Le droit du pouvoir local

Annexe n°2

La liste des sources juridiques applicables

I.2. L'organisation locale : un processus en construction

Annexe n°3

Tableau du système institutionnel local

I.2.1. Les collectivités locales prévues par la Constitution

I.2.1.1 La région (*região administrativa*)

Annexe n° 4

Présentation de l'organisation administrative régionale

I.2.1.2. La commune (*município*)

Annexe n° 5

*La présentation de l'organisation administrative communale
(308 communes)*

I.2.1.3. La paroisse (*freguesia*)

Annexe n° 6

Présentation de l'organisation administrative de la paroisse

I.2.2. D'autres formes d'organisation locale créées par la loi

Annexe n° 7

*Présentation de l'organisation administrative des aires métropolitaines
(aires métropolitaines)*

I.2.3. Le statut particulier des Régions autonomes des Açores et de Madère

Annexe n° 8

Présentation de l'organisation politique et administrative des Açores et de Madère

I.2.4. L'Administration locale de l'Etat : les districts, circonscriptions déconcentrées de l'Etat

II. L'action publique locale : les collectivités locales face à la décentralisation

II.1 Les compétences locales contrôlées

II.1.1. La liste des compétences

II.1.2. Les contrôles exercés sur les collectivités locales

II.1.2.1. Les contrôles : mesurés ou démesurés ?

II.1.2.2. Les formes de contrôle accueillis par la loi mesurée (*lei-medida*)

II.1.2.3. Sujets de réflexion : la possibilité et le besoin d'introduire dans la tutelle des mesures plus approfondies

II.2. Des moyens locaux multiples

II.2.1. Une fonction publique territoriale

II.2.2. Des moyens financiers

II. 2.2.1. Les revenus fiscaux

II. 2.2.2. Les emprunts

II. 2.2.3. La péréquation (transferts)

II. 2.2.4. Les subventions de l'Etat

Annexe 9 :

Tableau des ressources et des dépenses (novembre 2013)

Bibliographie sur l'autonomie locale au Portugal

Introduction

Indépendant depuis le milieu du XII^e siècle, le Portugal a réalisé son unité territoriale dès le XIII^e siècle et a connu tout au long de son histoire une grande homogénéité tant linguistique que culturelle. Ces caractéristiques l'ont très largement préservé, à la différence de son voisin ibérique, de toute menace de séparatisme.

Aujourd'hui encore son découpage territorial porte certaines traces du passé (les échelons actuels existaient déjà au XIX^e siècle), en dépit des changements qui se sont produits depuis la Révolution des œillets du 25 avril 1974, avec entre autres l'émergence de véritables collectivités locales, et malgré l'amaigrissement forcé par le programme d'intervention financière imposé, dès 2011, par la Troika (une entité externe, composée de représentants de la Commission Européenne, de la Banque Centrale Européenne et du Fonds Monétaire International).

1. Un Etat unitaire décentralisé

Si la notion controversée de “pouvoir local”, reprise dans la Constitution de 1976 — dans la Troisième partie, titre VIII, articles 235 à 265 —, désigne la dimension politique des collectivités locales¹, l'autonomie administrative et financière dont elles disposent ressemble, en fait, à une technique classique de décentralisation et ne saurait être assimilée à une forme de fédéralisme.

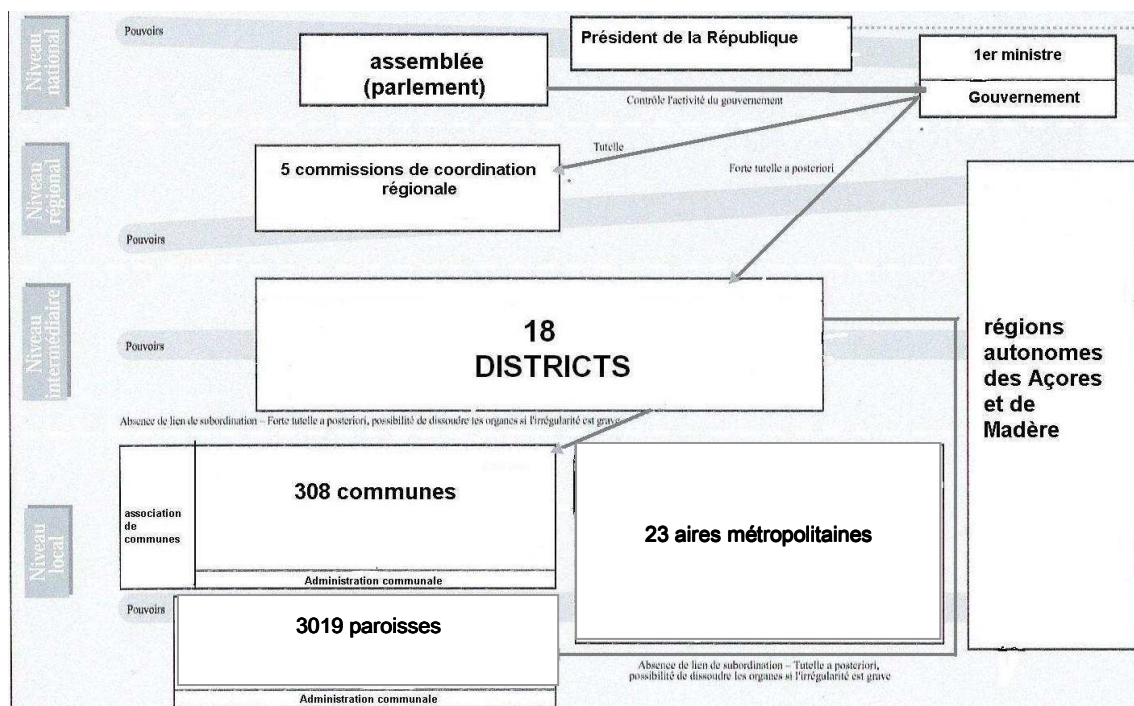
Tout en reconnaissant l'existence des régions autonomes de Madère et des Açores, le Portugal demeure un Etat de type unitaire où la régionalisation administrative est d'ailleurs inachevée. Selon l'article 6 de la **Constitution**

¹ José de Melo Alexandrino, “O défice de protecção do poder local : defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional?”, in *Direito Regional e Local*, n° 5, 2009, pp. 12-27.

du 2 avril 1976 ² , « L'Etat est unitaire et observe, tant dans son organisation que son action, l'autonomie des régions insulaires et les principes de la subsidiarité, de l'autonomie des collectivités territoriales et de la décentralisation démocratique de l'administration ».

Annexe n°1

Tableau du système institutionnel national



2. Les niveaux de collectivités locales (*autarquias locais*)

« Personnes morales territoriales dotées d'organes représentatifs » (art. 235-2 C), les collectivités locales sont, selon l'article 236-1 de la Constitution :

² Texte disponible, en français : http://app.parlamento.pt/site_antigo/frances/const_leg/crp_franc/CRP_VII.pdf

- les *freguesias*, sortes de « paroisse civile » (il sera retenu ici le terme de « paroisse », en révélant l'origine catholique de ces entités, dissoutes par la 1^{ère} République, en 1910) ;
- les *municípios*, dont la traduction en français est tantôt « *communes* » ou tantôt « *municipalités* » (toutefois, par souci de clarté, seule la première traduction sera reprise par la suite) ;
- et les *regiões administrativas*, ci-après les régions administratives.

Dans les régions autonomes des Açores et Madère n'existent que des *freguesias* et des *municípios*, autrement dit, des paroisses et des communes, alors que la Constitution réserve au législateur la possibilité de créer, dans les zones urbaines et dans les îles, « *d'autres formes d'organisation territoriale des pouvoirs locaux, adaptées à leurs conditions particulières* » (art. 236-3 C). Cette faculté a donné naissance, notamment, aux deux zones métropolitaines de Lisbonne et de Porto, définies par la loi comme des « *personnes collectives de droit public dans un cadre territorial visant la poursuite des intérêts propres des communes qui en font partie* », les faisant ainsi s'apparenter à des groupements de collectivités locales.

Enfin, aux termes de l'article 239 de la Constitution, les collectivités locales disposent d'une assemblée dotée de pouvoirs décisionnels et « *d'un organe collégial exécutif responsable devant elle* ». Les membres de cette assemblée sont élus tous les 4 ans par les citoyens résidant dans la circonscription, au suffrage universel direct, à la représentation proportionnelle.

Le pays a été régi tout au long du régime de Salazar (1933-1968) par un système de centralisation administrative ³, caractérisé par la nature non élective d'organes municipaux organisés sur la base d'une représentation

³ Sur le Code administratif de 1936-1940, et pour une vision synthétique du système en vigueur sous Salazar : cf. António Rebordão Montalvo, "L'évolution des collectivités locales au Portugal : de l'Etat nouveau au régime démocratique", *Revue administrative*, n° 246, novembre 1988, pp. 556-558.

organique hiérarchisée, en révélant une confusion entre les différents échelons de l'administration locale et centrale et en traduisant un régime de tutelle et de dépendance financière. Ce cadre juridique a évolué depuis la Révolution des œillets vers une plus large autonomie administrative et financière.

3. La régionalisation inachevée

Véritable enjeu rampant depuis le retour de la démocratie au Portugal en 1974, la question de la décentralisation et de la régionalisation n'a cessé d'agiter la vie politique. Avec la Constitution d'avril 1976, la décentralisation/régionalisation semble même être devenue un corollaire naturel de la démocratisation.

Le principe de l'existence de régions s'est alors posé et les régions autonomes des Açores et de Madère ont été créées par le pouvoir constituant, en tant que régions politico-administratives (mais pas comme collectivités locales). Dans un Etat-nation à forte tradition centralisatrice, où les régions (ou provinces) n'ont, sinon jamais existé, du moins guère bénéficié de larges prérogatives, ni joué un rôle moteur dans l'organisation politico-administrative du territoire, la création de ces deux régions marque une rupture importante.

Il faut souligner que, au Moyen-âge, l'organisation de l'espace portugais reposait essentiellement sur un socle « communal » (les *concelhos*), auxquels le pouvoir royal a attribué des fonctions importantes, tant en matière administrative que fiscale et militaire. Du XVe au XVIIIe siècle, les organes communaux (*concelhos*) ont continué, malgré le centralisme absolutiste, de s'affirmer comme les principaux acteurs et comme les interlocuteurs privilégiés du pouvoir royal au niveau local.

Au XIX^e siècle, sous la monarchie constitutionnelle, il y aura des phases successives de centralisation et de décentralisation. L'organisation administrative du pays va reposer sur les échelons « communal » (*concelhos*), « infra-communal » (*paróquias*) et « départemental » (districts créés par la loi du 25 avril 1835, avec un gouverneur civil nommé par le pouvoir central à leur tête).

Initialement inspirée du modèle français, la construction du système administratif portugais consacre l'autorité du pouvoir central, tout en préservant la place des *concelhos*, dont le nombre va néanmoins diminuer de plus de la moitié lors des réformes de 1836 et 1842 (de 816 à 351), puis en 1855 (256) ; ce qui constitue une extraordinaire exception, au moins dans l'Europe du Sud.

Des phases de décentralisation (1835-1840 ; 1878-1892) et de centralisation (1840-1878 ; 1892-1910) se succèdent, sans remettre en cause l'essentiel : la prégnance de l'État central conjuguée avec le maintien d'une autonomie municipale plus ou moins marquée.

Sous la 1^{ère} République (1910-1926), les velléités de réforme se traduisent par un centralisme administratif « mitigé », partagé entre une volonté de décentralisation à base municipale et une pratique du maintien de la suprématie du pouvoir central.

Quant à l'*Estado Novo* salazariste (1933-1968), défenseur intransigent d'une centralisation renforcée, il s'est attribué tout pouvoir pour contrôler, nommer et révoquer, selon son bon plaisir, les autorités locales (provinces, districts, *concelhos* et *freguesias*).

Si, à la fin des années 1960, sous Marcelo Caetano, 4 régions-plans (Nord, Centre, Lisbonne et Sud), cadres de commissions de planification régionale, ont bien vu le jour, aucune décentralisation, ni même déconcentration des pouvoirs, n'a été amorcée en pratique. Autant dire que

la régionalisation ne pouvait guère se prévaloir d'une longue tradition dans le Portugal d'avant la Révolution des œillets.

Depuis 1974, propositions et réflexions en tout genre se sont multipliées pour promouvoir une « décentralisation/régionalisation ». Rares sont les gouvernements ou les formations politiques qui n'ont pas abordé cette question dans leurs programmes. Ainsi, le gouvernement d'Alliance démocratique, dirigé par Francisco Sá Carneiro, a publié, en 1980, un *Livre blanc sur la régionalisation*, imité en cela par son successeur en 1981, Francisco Pinto Balsemão.

Le gouvernement de Bloc central (PS/PSD), dirigé par Mário Soares (1983-1985), a également annoncé la présentation d'un projet de loi sur la régionalisation. Enfin, sous Aníbal Cavaco Silva, plusieurs projets de loi ont été déposés à l'Assemblée de la République et une loi-cadre sur la régionalisation a été finalement approuvée, à l'unanimité en 1991 (loi n° 56/91 du 13 août 1991).

Relégué à l'arrière-plan en 1994 par Cavaco Silva, à cause de la priorité accordée à la convergence européenne et en raison des coûts supposés trop élevés, le projet de régionalisation va rebondir à l'automne 1995 avec l'arrivée au pouvoir du Parti socialiste dirigé par António Guterres, qui déclare alors en faire une priorité de son programme de gouvernement.

La nécessité de lutter contre l'accroissement des déséquilibres régionaux (urbanisation accélérée et concentration démographique sur le littoral, désertification de l'intérieur rural), ainsi qu'une meilleure allocation des fonds structurels communautaires et une « mise aux normes » européennes (privilégiant le cadre régional) semblaient conforter le projet de régionalisation.

En outre, dans un contexte de mondialisation, l'heure semblait venue de consacrer l'échelon régional comme l'espace d'intervention civique et politique le plus adapté entre le local et le national, et entre le local et le

transnational. Le 28 avril 1998, une loi portant création des régions administratives (loi n° 19/98) fut approuvée, posant le principe et la carte d'un découpage du territoire continental en 8 régions : « Entre Douro e Minho », « Trás-os-Montes e Alto Douro », « Beira Litoral », « Beira interior », « Estremadura e Ribatejo », « Lisboa e Setúbal », « Alentejo » et « Algarve ».

La dernière étape de ce long processus passa par l'approbation du cadre ainsi défini par un référendum national (imposé par la révision constitutionnelle de 1997) portant sur deux questions :

- la première, de portée nationale, demandant aux électeurs s'ils sont d'accord avec la création effective de régions administratives ;
- la seconde, de portée régionale, demandant aux électeurs s'ils approuvent la création effective de la région administrative de leur aire de recensement électoral.

Le 8 novembre 1998, avec un taux d'abstention légèrement supérieur à 50%, le "non" l'emporte assez largement pour les deux questions posées (63,51% pour la première question, 63,92% pour la deuxième). Handicapée par l'absence de tradition historique, la régionalisation n'est pas parvenue à trouver une légitimité dans le Portugal de la fin du XXe siècle.

4. L'agrégation des paroisses (*freguesias*)

La paroisse est une originalité portugaise. En 2011, quand la Troika est arrivée au Portugal, les paroisses étaient plus de 4000. Le programme d'ajustement, formalisé dans le *Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica*, établit, au point 3.44 :

Reformer la structure de l'administration locale. Il existe actuellement 308 communes et 4.259 paroisses. Jusqu'à juillet 2012, le Gouvernement doit développer un plan de consolidation à fin de réorganiser et de réduire significativement le nombre de ces entités.

Le Gouvernement y procèdera en accord avec l'Union Européenne et le Fonds Monétaire International. Ces suppressions contribueront au renforcement du service public, en termes d'efficience et de réduction des coûts.

Le Parlement a alors approuvé la loi 22/2012 du 30 mai 2012, portant sur la réorganisation administrative locale. Il faut noter que cette loi empêche l'existence de paroisses, ayant moins de 150 résidants (art. 6-2). Certaines des 4.259 paroisses ont donc été fusionnées, pour atteindre le nombre de 3091 ; 1.168 paroisses ont ainsi disparu. La nouvelle carte des paroisses fut publiée par la loi 56/2012 du 8 novembre 2012 ; pour Lisbonne, la carte fut publiée par la loi 11-A/2013 du 28 janvier 2013 (déjà modifiée par la loi 19/2013 du 28 mars 2013) ⁴.

5. Le(s) rôle(s) de la décentralisation territoriale

Pour comprendre le(s) rôle(s) et enjeux de la décentralisation au Portugal, il faut mettre en évidence et en relation trois processus concomitants autour de celle-ci : la **démocratisation** ; **l'intégration européenne** ; et la « **modernisation /désengagement** » de l'Etat. Il est également nécessaire de distinguer les objectifs annoncés des effets réels de la décentralisation.

5.1. La décentralisation : outils de la transition démocratique

⁴ Sur la réorganisation administrative locale : João Miranda, "A reforma do governo do território em tempo de crise", in *A crise e o Direito Público*, Actas do VI Encontro de Professores Portugueses de Direito Público, coord. de Pedro Gonçalves, Carla Amado Gomes, Filipa Calvão e Helena Melo, Lisboa, 2013, pp. 191 segs — livro digital disponível em http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_encontrosdp_31out2013a.pdf.

Politiquement, le **processus de démocratisation** passe, pour les nouvelles élites dirigeantes, issues de la fin de la Révolution des œillets, par une recomposition profonde des institutions et du rôle de l'Etat.

L'autonomisation des pouvoirs locaux, au travers de la décentralisation, est donc conçue comme un moyen de se prémunir contre le centralisme antidémocratique, l'accaparement aux mains de l'Etat du pouvoir de décision.

Dans ce processus de démocratisation, il apparaît avec évidence que la décentralisation territoriale est l'une des digues de protection contre un retour au passé centralisateur et peu démocratique, à l'aune de l'expérience de la dictature de l'*Estado novo*.

Techniquement, la décentralisation est consacrée constitutionnellement comme un moyen institutionnel de **séparation verticale des pouvoirs**. Pratiquement, c'est bien une recomposition du rôle de l'Etat qui se joue. Au début, la transition démocratique est marquée par un fort centralisme, lié au fait qu'il s'agissait de développer les services publics nécessaires aux populations et de construire un Etat socialiste au travers notamment des nationalisations. Les luttes politiques, qui ont conduit à la consolidation de la démocratie, ont vu ensuite triompher une conception favorable à un rôle plus réduit de l'Etat.

Le calendrier de la transition portugaise commence avant même la diffusion (européenne et mondiale) de la mode des politiques néolibérales, avec ce paradoxe que les années postérieures à la transition furent consacrées à une réduction du rôle de l'Etat, alors que le processus révolutionnaire l'avait élargi jusqu'alors.

La décentralisation comme outil de démocratisation, a aussi servi de caution à la « **modernisation / désengagement** » de l'Etat.

La démocratisation passe par le droit d'élire ses représentants mais aussi de se présenter aux élections. Ainsi, le candidat aux élections locales doit être

de nationalité portugaise et avoir au moins 18 ans. Il peut aussi être ressortissant d'un Etat membre de l'Union Européenne ou d'un pays de langue officielle portugaise et avoir obtenu un permis de séjour depuis plus de deux ans dans des conditions de réciprocité, ou posséder un permis de séjour au Portugal depuis plus de trois ans sous condition que dans son pays d'origine les ressortissants portugais puissent bénéficier des mêmes droits.

La privation des droits politiques résultant d'une décision de justice, d'une maladie mentale reconnue ou de l'interdiction prononcée à l'occasion d'un jugement est une cause d'inéligibilité. De même, ne peuvent être candidats aux élections locales :

- les fonctionnaires de la collectivité où se tient l'élection, à moins qu'ils ne se retirent à titre temporaire de leurs fonctions au moment du dépôt de leur candidature ;
- les magistrats judiciaires du Ministère Public ;
- certains haut-fonctionnaires publics ;
- les membres des forces de police et les militaires en service actif ;
- les ministères des différentes religions ou cultes.

Le mandat local est d'une durée de 4 ans, avec la limite de trois mandats consécutifs pour les présidents des organes exécutifs (loi n° 46/2005 du 29 août 2005) ⁵.

Le financement de la campagne électorale des candidats et le soutien économique des pouvoirs publics aux partis présentant des candidats aux

⁵ L'article de cette loi a suscité une question sur le fait de savoir si l'inéligibilité valait seulement lorsque l'élu accomplissait successivement trois mandats dans la même commune ou lorsqu'il les accomplissait dans des communes différentes. La Cour Constitutionnelle a décidé que les candidats au poste de maire, ayant exercé successivement trois mandats consécutifs dans une même commune, pouvaient se présenter à cette même fonction, mais dans une autre commune (arrêt 408/2013).

élections locales sont régis par la loi n° 19/2003 du 20 juin 2003 ⁶. La campagne électorale peut être financée par le produit des activités de collecte de fonds, les subventions de l'Etat, les dons des partis politiques ou des personnes physiques, sous certaines conditions prévues par la loi.

La loi précise qu'on ne peut pas être candidat dans plus d'une commune à la fois, ni dans plusieurs paroisses appartenant à la même commune. Les élus sont tenus de participer à toutes les séances qu'implique l'exercice de leur mandat. Ceux qui exercent leur mandat à temps complet, sont tenus de déclarer leurs revenus.

Les élus peuvent être démis de leur mandat sous certaines conditions prévues par la loi sur la tutelle administrative (loi n° 27/96 du 1^{er} août 1996) ⁷. Les titulaires des organes des collectivités locales peuvent renoncer à leur mandat. Aucune condition particulière n'est requise pour démissionner mais la demande de démission doit être présentée par écrit. La perte d'une seule des conditions d'éligibilité implique la perte de son mandat par l' élu.

5.2. La « modernisation/désengagement » de l'Etat

La décentralisation est ainsi conçue comme un outil de rééquilibrage entre les prérogatives et les charges de l'Etat, des collectivités locales et du secteur privé.

Ainsi, quand le Premier-Ministre Anibal Cavaco Silva, dans la décennie de 1990, met en œuvre une politique de rigueur destinée à assainir les structures de l'économie, afin de les adapter aux normes communautaires, il s'agit d'une volonté de libéraliser l'économie et l'action publique au

⁶ Avec les modifications résultant du décret-loi n° 287/2003 du 12 novembre 2003, de la loi n° 64-A/2008 du 31 décembre 2008, de la loi n° 55/2010 du 24 décembre 2010, de la loi 1/2013 du 3 janvier 2013.

⁷ Modifiée par la loi organique 1/2001 du 30 novembre 2001.

travers d'une politique d'austérité, de désengagement des services publics et de reprivatisation.

Ce changement profond de la conception du rôle de l'Etat, bien que se heurtant à un « obstacle institutionnel »⁸ et à des oppositions politiques, passe par un désengagement étatique au profit des collectivités locales. La décentralisation fût conçue aussi comme un moyen de transférer des charges coûteuses aux collectivités locales⁹.

C'est là que l'influence de l'Union européenne se fait sentir plus intensément. Une fois que l'intégration dans celle-ci est devenue une évidence, elle est venue justifier des mesures de (re)privatisation, de dérégulation et de désengagement étatique, au motif qu'elles étaient une condition préalable à cette intégration.

5.3. L'intégration européenne

L'intégration européenne a donc eu une influence essentielle dans cette « revalorisation du local » au travers de la décentralisation. Ainsi l'intégration européenne a également correspondu à l'intégration de nouvelles normes et référentiels de l'action publique locale au Portugal.

Le principe de subsidiarité, prévoyant une gestion au niveau le plus approprié dès que celle-ci est possible, est par conséquent venu justifier les transferts de compétences aux collectivités locales (surtout après la loi n° 159/99 du 14 septembre 1999).

⁸ La nécessité de réviser la Constitution pour « répondre au défi que représente l'intégration du Portugal dans la communauté européenne et d'introduire un nouveau dynamisme dans la vie économique nationale » — cf. l'accord politique de révision constitutionnelle (sur l'abrogation de l'interdiction de re-privatiser) entre le PSD et le PS, conclu à Lisbonne, le 14 octobre 1988.

⁹ Par la loi des finances locales approuvée en 2007 — loi n° 2/2007 du 15 janvier 2007. Cette loi a été abrogée par la loi 73/2013 du 3 septembre 2013 (modifiée par la loi 46-B/2013 du 1^{er} novembre 2013), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014 (art. 92).

Quant à la régionalisation, processus rompant avec la tradition historique du Portugal, on peut se demander si elle n'a pas été mise à l'ordre du jour dans le but de mieux adapter les institutions locales à l'attribution et la gestion des fonds structurels européens.

6. Annonce du plan

L'artificialité du cadre régional, échelon intermédiaire créé dans les textes mais non en fait, fait reposer sur les communes l'ensemble des compétences transférées par l'Etat.

Toutefois, le district, qui ne constitue pas une collectivité locale mais une institution déconcentrée provisoire, demeure encore. Il joue un rôle de moins en moins conséquent — presque symbolique — à cause de l'extinction des Gouverneurs civils et de l'importance croissante des aires métropolitaines et des communautés inter-municipales, renforcée par la loi 75/2013 du 13 septembre 2013 (**Partie I**).

Alors que la région pourrait être la clef de voûte de la décentralisation, ce sont finalement les collectivités locales traditionnelles que sont les « communes », qui demeurent le cadre pertinent de l'action publique locale au Portugal (**Partie II**).

I. Le système institutionnel local

L'article 6-1 de la Constitution précise que « *L'Etat est unitaire et observe, tant dans son organisation que dans son action, le régime autonome insulaire et les principes de subsidiarité et de l'autonomie des collectivités territoriales et de la décentralisation démocratique de l'administration* ».

Le régime autonome insulaire se rapporte au statut des régions autonomes des Archipels de Madère et des Açores. Il y a ici décentralisation non seulement administrative mais aussi politique. Cela veut dire que ces archipels ont leurs organes propres de gouvernement régionaux, de base électorale, exerçant, dans le cadre constitutionnel, une fonction politique et législative. Le régime juridique des régions autonomes trouve son fondement dans les dix articles du titre VII de la Constitution. Elles ont leurs propres statuts politiques et administratifs régionaux¹⁰.

Les collectivités locales constituent une forme de décentralisation territoriale de nature essentiellement administrative, visant la gestion et la réalisation des intérêts des communautés respectives par l'exercice de pouvoirs propres (art. 235-2 et 237 de la Constitution).

La Constitution assure l'existence des collectivités locales comme un des éléments fondamentaux de l'organisation démocratique du pays. Dans les collectivités locales, les populations participent à la gestion de ses intérêts par l'élection des membres des organes du gouvernement local.

Tant l'autonomie des collectivités locales que l'autonomie politique et administrative des régions autonomes insulaires de Madère et des Açores sont limitées constitutionnellement par la Constitution (art. 288, alinéas n) et o) de la Constitution).

¹⁰ Les statuts sont fixés pour les Açores par la loi 39/80 du 5 août 1980 (modifiée par la loi 2/2009 du 11 janvier 2009), et pour Madère, par la loi 13/91 du 5 juin 1991 (avec des modifications en 1999 et 2000).

D'après la Constitution, les collectivités locales sont les paroisses (*freguesias*), les communes (*municípios*) et les régions administratives (art. 236). Les régions administratives n'ont pas d'existence réelle. Leur création dépend d'un vote favorable exprimé par la majorité de l'électorat dans le cadre d'une consultation directe nationale (art. 256 de la Constitution). Lors d'un référendum national, en 1998, le nombre d'électeurs n'a pas été suffisant pour accepter cette création.

En résumé, le Portugal est un État partiellement régional mais un État décentralisé.

I.1. Le droit du pouvoir local

Il convient, en premier lieu, de souligner que, bien que le Portugal soit un Etat unitaire, l'existence des collectivités locales est garantie par la Constitution, ainsi que le principe selon lequel les responsabilités publiques doivent être exercées, de façon générale, de préférence par les autorités les plus proches des citoyens, pour satisfaire des exigences d'efficacité et d'économie.

La Constitution établit les principaux aspects de l'autonomie locale et régionale, avec un nombre important de dispositions constitutionnelles s'y rapportant.

Leur régime est défini dans la III^e partie de la Constitution, réservée à l'organisation du pouvoir politique de l'Etat, dans le chapitre VIII (sur le pouvoir local) de la III^e partie de la Constitution.

La Constitution régleme avec précision ce qui concerne les collectivités locales. Elle établit que :

- les collectivités locales sont des personnes morales territoriales dotées d'organes représentatifs, qui visent à défendre les intérêts propres de leurs habitants (art. 235 C) ;

- elles ont des compétences vastes, normalement pleines, pour défendre les intérêts des populations, constitutionnellement reconnus et définis par la loi, conformément au principe de décentralisation administrative (art. 235-2 et 237 C) ;

- le principe d'autonomie financière et patrimoniale est reconnu : les collectivités locales disposent d'un patrimoine et de finances propres (art. 238 C) ;

- la structure des organes de chaque collectivité prévoit l'existence d'une assemblée délibérative et d'un organe exécutif collégial (art. 239 C) ;

- les collectivités locales se voient attribuer 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 C) ;

- la tutelle exercée sur les collectivités locales, traduite dans 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 C) ;

- les collectivités locales disposent de leur personnel et le régime juridique des fonctionnaires et des agents de l'Etat leur est applicable (art. 243 C).

De plus, toujours d'après la Constitution :

- les membres des organes (ils ne sont pas tous élus directement : ainsi, les membres des assemblées municipales comprennent de droit les présidents des conseils de paroisse - cf. annexe n° 5) des collectivités locales sont élus au suffrage universel direct, secret et périodique et la conversion des votes en mandats est faite conformément au principe de la représentation proportionnelle (art. 239 C) ;

- 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 revient exclusivement à l'Assemblée de la République (art. 164/1, al. m) et n), de la Constitution) ;

- 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 ladite Assemblée (art. 165, al. q) et r), de la Constitution) ;

- les lois de révision constitutionnelle doivent respecter l'autonomie de ces collectivités et le suffrage universel direct, secret et périodique pour la désignation des titulaires élus des organes des collectivités locales (art. 288, al. h), C) ;

- 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 devenir des élus locaux (art. 15-4, de la Constitution et art. 2-1/b), c) et d), et 5-1/b), c) et d), de la loi organique n° 1/2001 du 24 août 2001).

Le cadre législatif des collectivités locales est défini par la loi n° 75/2013 du 12 septembre 2013. Cette loi porte aussi sur le statut des entités intercommunales, établit le régime juridique sur le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales et entités intercommunales et approuve le régime juridique des associations municipales. Elle a modifié et abrogé un grand numéro des dispositions de la loi 169/99 du 18

septembre 1999, sur les compétences et le fonctionnement des organes des collectivités locales. Maintenant, celle-ci ne dispose que sur la constitution, la composition et, partiellement, sur le mode de fonctionnement de ces organes.

La loi n° 75/2013 du 12 septembre 2013 renforce les compétences des collectivités locales et leur capacité d'influencer les décisions du gouvernement central, ainsi que les formes d'articulation et de collaboration avec d'autres entités publiques et d'autres collectivités locales. On remarque la préoccupation d'assurer aux populations de l'ensemble des collectivités un niveau essentiel de prestations en matière sanitaire et sociale et de promouvoir des actions plus efficaces, par exemple, en matière d'environnement, d'aménagement du territoire et de transport (en accord avec la Constitution – voir, par exemple, les articles 65-2/b) et 4, 66-2/e) et 92-2).

En ce qui concerne les présidents des organes exécutifs des collectivités locales, on remarque aussi que par la loi n° 46/2005 du 29 août 2005 a été limité leur nombre de mandats consécutifs, mais cette limitation se cantonne à chacune des collectivités locales concernées, d'après une interprétation non consensuelle de la loi ¹¹.

Il y a, *in fine*, une nouvelle loi des finances locales (loi n° 73/2013).

¹¹ La Cour Constitutionnelle ne s'est prononcé pour l'inconstitutionnalité de la loi qu'au regard de la limitation du renouvellement des mandats successifs des présidents des organes exécutifs des collectivités locales. Cette limitation, s'appliquant à la zone territoriale communale, où les fonctions ont été exercées, mais pas à l'exercice continu des fonctions elles-mêmes (arrêt n° 480/2013, procès n° 765/13, du 5 septembre 2013 (<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130480.html> ; voir aussi : arrêt n° 494/2013, procès n° 777/2013, du 6 septembre 2013 (<http://dre.pt/pdf2sdip/2013/09/188000000/2975529764.pdf>).

Annexe n°2

La liste des sources juridiques applicables

- Loi n° 81/2013 du 6 décembre 2013 (regroupement de paroisses objet de la réorganisation administrative, opérée par les lois n° 56/2012 du 8 novembre 2012 et n° 11-A/2013 du 28 janvier 2013) ;
- Loi n° 75/2013 du 12 septembre 2013 (établit le cadre juridique pour le gouvernement local, approuve le statut d'entités intercommunales, établit le régime juridique du transfert des responsabilités de l'État vers les municipalités locales et les structures intercommunales et approuve le cadre juridique des associations de collectivités locales) ;
- Loi n° 73/2013 du 3 septembre 2013 (établit le système financier des communes et structures intercommunales) ;
- Loi n° 169/99 du 18 de septembre 1999, modifiée par la loi n° 5-A/2002, le 11 janvier 2002 (rectifié par les décrets n° 4/2002 du 6 février 2002, 9/2002 du 5 mars 2002), la loi n° 67/2007 du 31 décembre 2007, la loi organique 1/2011 du 30 novembre 2011 et la loi n° 75/2013 du 12 septembre 2013 (loi-cadre des compétences et fonctionnement des organes des collectivités locales) ;
- Loi n° 11-A/2013 du 28 janvier 2013 (réorganisation administrative du territoire des paroisses) ;
- Décret-loi n° 228/2012 du 25 octobre 2012 (loi organique des commissions de coordination et de développement régional) ;
- Loi n° 56/2012 du 8 novembre 2012 (réorganisation administrative de Lisbonne) ;
- Loi n° 50/2012 du 31 août 2012 (régime juridique de l'activité des entreprises locales et des intérêts locaux) ;
- Loi n° 49/2012 du 29 août 2012 (ajuste à l'administration locale la loi n° 2/2004, du 15 janvier 2004, modifiée par les lois n° 51/2005 du 30 août 2005, n° 64-A/2008 du 31 décembre 2008, n° 3-B/2010 du 28 avril 2010, et n° 64/2011 du 22 décembre 2011, portant approbation du statut du personnel chef de file des ministères et organismes du gouvernement central, Etat régional et local) ;
- Loi n° 22/2012 du 30 mai 2012 (régime de la réorganisation administrative des collectivités locales) ;
- Loi organique n° 1/2011 du 30 novembre 2011 (transfert de pouvoirs des gouvernements provinciaux et des gouverneurs civils pour les autres entités de l'administration publique en ce qui concerne les questions de la compétence législative du Parlement de réserve) ;
- Décret-loi n° 305/2009 du 23 août 2009 (établit le régime de l'organisation des services des collectivités locales) ;

- Loi n° 53-E/2006 du 29 décembre 2006, modifiée par les lois n° 64-A/2008 du 31 décembre 2008 et n° 117/2009 du 29 décembre 2009 (régime général des taxes des collectivités locales) ;
- Loi n° 46/2005 du 29 août 2005 (limitation du nombre de mandats consécutifs des présidents des organes exécutifs des collectivités locales) ;
- Loi n° 19/2004 du 20 mai 2004 (régime et forme de création des services municipaux de police) ;
- Loi n° 19/2003 du 20 juin 2003, modifiée par le décret-loi n° 287/2003 du 12 novembre 2003, loi n° 64-A/2008 du 31 décembre 2008, loi n° 55/2010 du 24 décembre 2010 et la loi organique n° 1/2013 du 3 janvier 2013 (financement des partis politiques et des campagnes électorales) ;
- Loi organique n° 1/2001 du 14 août 2001, rectifié par la Déclaration de rectification n° 20-A/2001, le 12 octobre 2011, et modifiée par la loi n° 5-A/2001 du 26 novembre 2001, la loi organique n° 3/2005 du 29 août 2005, la loi n° 3/2010, du 15 décembre 2010 et la loi n° 1/2011 du 30 novembre 2011 (loi électorale pour les organes des collectivités locales) ;
- Loi organique n° 4/2000 du 24 août 2000, modifiée par la loi organique n° 3/2005 du 29 août 2005, la loi n° 3/2010 du 15 décembre 2010, et la loi n° 1/2011 du 30 novembre 2011 ;
- Loi n° 48/99 du 16 juin 1999 (régime d'installation des nouvelles communes) ;
- Loi n° 54/98 du 18 août 1998 (associations représentatives des communes et des paroisses) ;
- Loi n° 27/96 du 1^{er} août 1996 (tutelle administrative) ;
- Loi n° 11/96 du 18 avril 1996 (exercice du mandat des membres des exécutifs des paroisses) ;
- Loi n° 64/93 du 26 août 1993, avec des modifications successives (incompatibilités des titulaires de charges politiques) ;
- Loi n° 56/91 du 13 août 1991 (loi-cadre sur les régions administratives) ;
- Décret-loi n° 5/91 du 8 janvier 1991 (régime des assemblés du district) ;
- Loi n° 29/87 du 30 juin 1987, avec des modifications successives, dont la plus récente est la loi 52-A/2005 du 10 octobre 2005 (statut des élus locaux) ;
- Loi n° 142/85 du 18 novembre 1985, modifiée par les lois n° 124/97 du 27 novembre 1997, n° 32/98 du 18 juillet 1998 et n° 48/99 du 16 juillet 1999 (loi-cadre sur la création des communes).

I.2. L'organisation locale : un processus en construction

La Constitution prévoit trois niveaux de pouvoirs locaux : région administrative, commune, et paroisse.

En 2011, le Gouvernement a établi les principes directeurs et les axes de réforme du gouvernement local municipal. Par la Résolution du Conseil des Ministres n° 40/2011, ont été identifiés quatre domaines d'intervention : le secteur des entreprises locales, l'organisation territoriale, la gestion municipale, gestion intercommunale et le financement et la démocratie locale.

Dans tous ces domaines, il y a eu des concrétisations importantes.

En ce qui concerne le deuxième, en 2012, par la loi n° 22/2012 du 30 mai 2012, ont été définis les objectifs, les principes et les paramètres de la réorganisation administrative territoriale et ont été définie et encadrée les modalités de participation des autorités locales dans la mise en œuvre de ce processus. La loi n° 11-A/2013 du 28 janvier 2013 (réorganisation administrative du territoire des paroisses) a concrétisé l'exigence de la réorganisation administrative du territoire des paroisses.

La réorganisation territoriale a comme objectifs : la promotion de la cohésion territoriale et du développement local, l'élargissement des pouvoirs des paroisses et des ressources nécessaires, l'approfondissement des possibilités d'intervention du conseil de paroisse, l'amélioration et le développement des services publics de proximité fournis par les paroisses à la population, la promotion d'économies d'échelle, de l'efficacité et de la masse critique dans les collectivités locales et la restructuration, par agrégation, d'un nombre important des paroisses à travers le pays, avec un accent particulier sur les zones urbaines.

Cette réorganisation s'est traduite par la réduction du nombre des paroisses, par agrégation, et par la modification des limites des paroisses, dont la

superficie territoriale constitue le résultat de changements territoriaux d'autres paroisses, indépendamment de l'agrégation de celles-ci.

Dans ce processus, les assemblées municipales ont été appelées à délibérer sur la réorganisation administrative du territoire des paroisses, selon les paramètres légaux de l'agrégation et compte tenu des principes et des orientations stratégiques définies par la loi, sur l'initiative du conseil municipal ou, en tout cas, après son avis et après l'avis des assemblées des paroisses.

La Cour constitutionnelle a remarqué que la participation de l'assemblée municipale est active et essentielle dans la réorganisation des paroisses, constituant la commune, et ce, dans la logique de l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale (dite « CELA »)¹².

Au niveau de la démocratie locale, il y a les modifications prévues au cadre juridique municipal ainsi que la redéfinition des responsabilités des communes et des paroisses et des compétences de leurs organes¹³.

La Constitution admet que la loi prévoit, dans les grandes zones urbaines et les îles, selon des conditions spécifiques, d'autres formes d'organisation territoriale communale (art. 236-3 C). La Cour Constitutionnelle a dit, en attendant le régime légal, que les communautés intercommunales peuvent constituer « *une nouvelle forme d'organisation administrative territoriale locale, classée sous ... le concept de l'autorité locale découlant de l'article*

¹² Arrêt de la Cour Constitutionnelle n° 384/2012 du 16 juin 2012, procès n° 477/12 (<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20120384.html>). La Cour s'est prononcé « *pour l'illégalité du référendum local que l'assemblée municipale de Barcelos a décidé d'approuver, lors de sa réunion du 22.06.2012 concernant la décision de cet organe délibérant sur la réorganisation administrative territoriale municipale, par la loi 22/2012 du 30 mai* ». La Cour a constaté l'illégalité du référendum organisé par l'assemblée communale de Barcelos, parce que ce dernier visait à demander à la population si la commune devait ou non exercer un pouvoir, qui lui était pourtant déjà reconnu légalement ...

¹³ Loi 75/2013 du 12 septembre 2013, qui établit le cadre juridique du gouvernement local, approuve le statut d'entités intercommunales, établit le régime juridique du transfert des responsabilités de l'État vers les municipalités locales et les structures intercommunales et approuve le cadre juridique des associations de collectivités locales.

235 de la Constitution ou d'autres formes d'organisation territoriale municipale prévues par l'alinéa 3 de l'article 236 du CRP »¹⁴.

D'après la Constitution, les communes peuvent aussi constituer des associations et des fédérations de communes pour l'administration d'intérêts communs, auxquelles la loi peut attribuer des fonctions et des pouvoirs (art. 253).

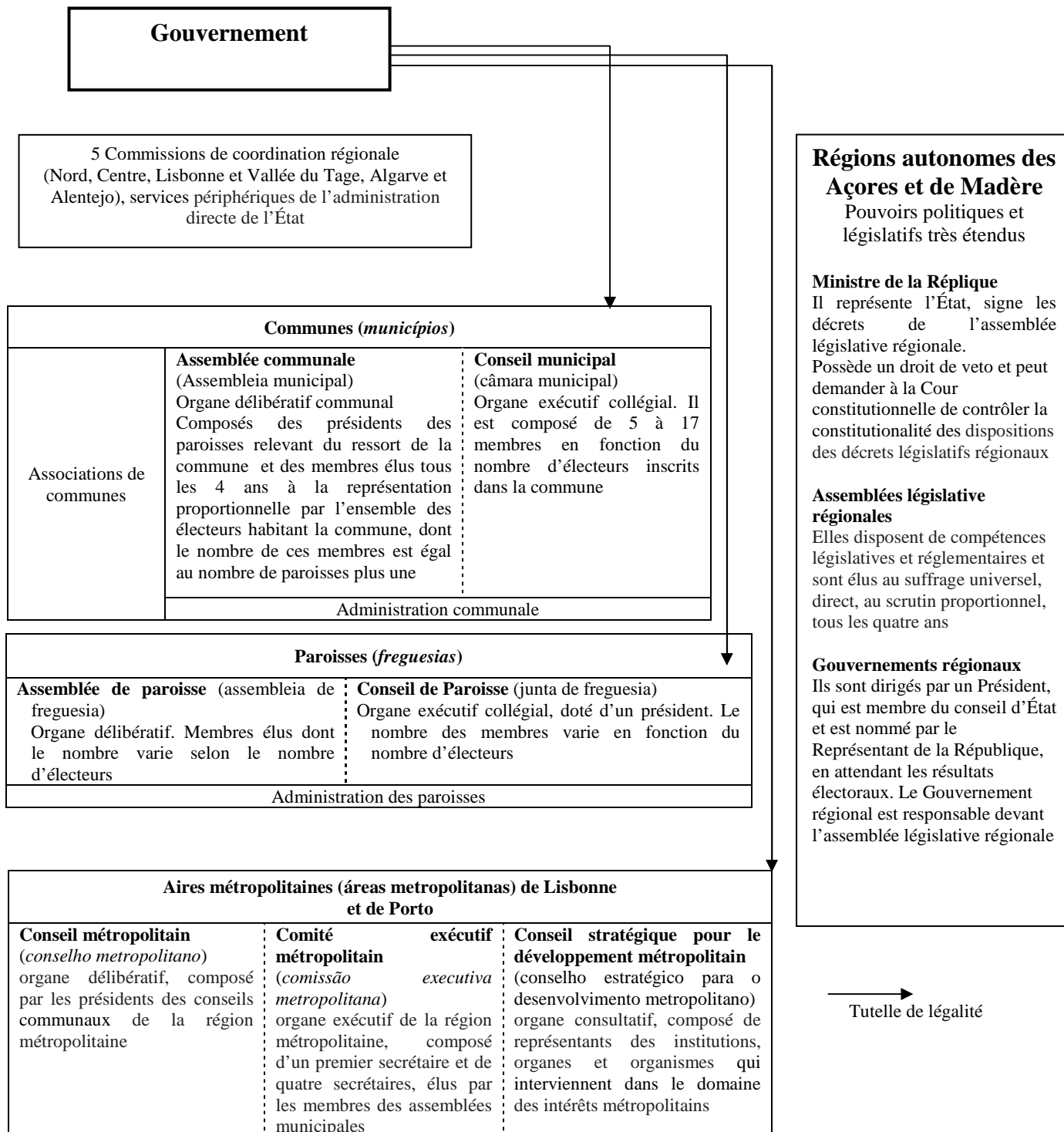
Il existe aussi des districts, qui sont les circonscriptions déconcentrées essentielles de l'Etat, bien qu'elles aient vocation à disparaître (art. 291 de la Constitution : « *Tant que les régions administratives n'auront pas été concrètement instituées, la division des districts des territoires, qui ne sont pas couverts par celles-ci, sera maintenue* »). En 2011, le Gouvernement a supprimé les gouverneurs civils (représentants du Gouvernement dans les districts) et leurs compétences ont été transférées à d'autres entités de l'Administration Publique, dans certains cas aux collectivités locales¹⁵.

¹⁴ Arrêt de la Cour Constitutionnelle n° 296/2013, du 28 mai 2013, procès n° 354/13 (<http://dre.pt/pdf1sdip/2013/06/11600/0338503402.pdf>).

¹⁵ La loi organique n° 1/2011 du 30 novembre 2011 a transféré les responsabilités des gouvernements civils et des gouverneurs civils à d'autres entités de l'Administration Publique en matière de réserve de la compétence législative de l'Assemblée de la République. Le décret-loi n° 114/2011 du 30 novembre 2013 a transféré les compétences des gouvernements civils et des gouverneurs civils à d'autres entités de l'Administration Publique et a établi les règles et procédures relative à la liquidation des actifs des gouvernements civils et a défini le régime juridique applicable à leurs employés, jusqu'à leur extinction.

Annexe n°3

Tableau du système institutionnel local



I.2.1. Les collectivités locales prévues par la Constitution

Contrairement aux régions autonomes, le constituant a choisi de définir les collectivités locales. L'article 235-2 de la Constitution affirme que « *Les collectivités territoriales sont des personnes morales territoriales dotées d'organes représentatifs. Ces derniers ont pour objectif de défendre les intérêts de leurs habitants* ».

Cette formulation a été reprise ultérieurement par le législateur ordinaire dans la loi sur les collectivités locales du 29 mars 1984¹⁶, mais ne l'a plus été par la loi n° 169/99 du 18 septembre 1999, ni par la loi n° 75/2013 du 12 septembre 2013.

La Constitution portugaise prévoit que chaque collectivité locale doit être composée d'un organe délibératif et d'un organe exécutif. Les collectivités locales fixent la structure de leurs services selon l'autonomie dont elles disposent et en accord avec les objectifs qu'elles poursuivent, et ce, sous réserve des limites découlant du régime des services des collectivités locales¹⁷. C'est l'organe exécutif qui est compétent pour proposer l'organisation administrative de la collectivité locale à l'organe délibérant, qui devra à son tour l'approuver.

I.2.1.1. La région (*região administrativa*)

Ce niveau de collectivité est prévu par la Constitution mais n'a toujours pas été créé. Le processus est en suspens depuis qu'une majorité populaire s'est prononcée contre leur création, lors du référendum du 8 novembre 1998 sur la régionalisation. Le processus de régionalisation n'étant pas achevé, le

¹⁶ Article 1-2.

¹⁷ Décret-loi n° 305/2009 du 23 octobre 2009 et loi n° 49/2012 du 29 août 2012.

fonctionnement administratif et les compétences des régions ne sont pas encore clairement définis.

Cet échelon administratif, destiné à devenir le centre du système institutionnel local, devrait amplement faciliter l'action publique, notamment, soit par la direction des services publics, soit par la coordination et le soutien des activités des communes en respectant leur autonomie et sans limiter leurs pouvoirs.

En tant qu'organe délibérant, la région administrative sera théoriquement composée d'une assemblée régionale et d'un comité régional qui constituera l'organe exécutif.

L'assemblée comptera d'une part 15 ou 20 membres représentants des assemblées municipales, élus par les membres de ces assemblées municipales et, d'autre part, des membres élus directement par les citoyens recensés dans la région : 31 membres si elle a moins de 1,5 millions d'électeurs ou 41 membres si elle a 1,5 millions d'électeurs ou plus. Dans tous les cas, les membres de l'assemblée régionale seront élus au scrutin proportionnel.

La composition de l'assemblée sera renouvelée tous les 4 ans.

L'assemblée régionale aura pour tâche de suivre, contrôler et analyser, par le biais d'un rapport d'information, l'activité du conseil régional. Elle sera aussi compétente pour approuver les plans d'activité et les budgets, les rapports d'activité et les comptes de gestion, et pour autoriser le comité à effectuer certains actes.

Elle disposera de la faculté d'engager la responsabilité de l'exécutif par le vote d'une motion de censure.

Le conseil de région, exécutif de la région, devra être constitué par un président et six autres membres dans les régions de plus de 1,5 millions d'électeurs et par 4 membres dans toutes les autres régions.

Ses membres seront élus parmi les membres de l'assemblée régionale au scrutin majoritaire de listes. Ce comité disposera de compétences telles que la planification et le développement régional, ou encore, le fonctionnement des services et de la gestion courante de la région.

Dans les faits, cet échelon de régions administratives n'étant pas encore mis en place, le niveau régional de l'administration est composé de 5 commissions de coordination et de développement régional (Nord, Centre, Lisbonne et vallée du Tage, Algarve, Alentejo)¹⁸, qui sont des services de l'Administration directe de l'État.

Ces derniers ont un conseil de coordination intersectorielle, composé du président de chaque CCDR et des dirigeants des services périphériques de l'administration, directe et indirecte, de l'État (dans les domaines de l'agriculture, des forêts, de la mer, de l'environnement, de l'aménagement du territoire, de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle, de l'administration interne, de l'égalité, de la santé, des travaux publics, des transports, de l'énergie, de l'éducation, du sport, de la jeunesse, de la science, de la culture et de la défense nationale) ainsi que des présidents des communautés métropolitaines et interurbaines. Ils ont aussi un conseil régional composé des présidents des communes, des représentants des paroisses et des différents représentants des entités publiques et privées locales (comme, par exemple, deux représentants des universités dans la région, désignés par le conseil des recteurs et deux représentants d'organisations non gouvernementales de l'environnement désignés par leur fédération nationale).

Les commissions de coordination et de développement régional ont, notamment, les pouvoirs de promouvoir et d'assurer une coordination adéquate intersectorielle entre les services déconcentrés de portée régionale, en termes de consultation et de planification stratégique de

¹⁸ Décret-Loi n° 228/2012 du 25 octobre 2012.

nature environnementale, économique et sociale, dans une perspective de développement régional et le pouvoir de contribuer à la définition des bases générales de la politique de développement régional dans le cadre du développement économique et social de la politique du pays, en stimulant et en participant aux processus de planification stratégique de la base territoriale, ainsi que de favoriser les partenariats entre les acteurs régionaux et les programmes intégrés de développement pour la cohésion et la compétitivité des territoires.

Annexe n° 4 *Présentation de l'organisation administrative régionale*

	L'Assemblée régionale	Le Comité de Région
Membres	15 à 20 représentants des assemblées municipales et 31 à 41 membres élus au suffrage universel direct.	Le président + 4 ou 6 membres.
Modes d'élection	Renouvellement de l'assemblée tous les 4 ans. Les représentants sont élus par les assemblées municipales à la proportionnelle. Les autres membres sont élus à la proportionnelle directement par les citoyens de la région, 31 membres élus si la région a moins de 1,5 million d'électeurs, et 41 si elle en a plus.	Les membres sont élus par les membres de l'assemblée régionale au système de la représentation majoritaire, par scrutin secret et sur des listes plurinominales. En plus du président, il y a 4 membres pour les régions de moins de 1,5 million d'électeurs, et 6 pour celles de plus de 1,5 million d'électeurs.
Compétences	<ul style="list-style-type: none"> • suivi, contrôle et analyse, par un rapport d'information, de l'activité du comité régional. • approuve les plans d'activité et les budgets, les rapports d'activités et les comptes de gestion • autorise le comité à effectuer certains actes. • élection des membres du Comité de région et droit de voter une motion de censure à son encontre. 	<ul style="list-style-type: none"> • gestion des services • planification et développement régional
Lois	Chapitre IV du Titre VIII de la IIIème partie de la Constitution ; loi n° 51/91 du 13 aout 1991 et loi 19/98 du 23 avril 1998.	

I.2.1.2. La commune (*município*)

La commune est la collectivité locale la plus importante, en ce qui concerne notamment ses compétences, la capacité de s'organiser et ses ressources.

Elle doit promouvoir et protéger les intérêts de sa population, en collaboration avec les paroisses. Entre autres, leurs domaines d'intervention sont l'équipement rural et urbain, l'énergie, les transports et les communications, l'éducation, le patrimoine, la culture et la science, le sport et temps libre, la santé, l'action sociale, le logement, la protection civile, l'environnement et l'assainissement, la protection des consommateurs, la promotion du développement, l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, la police municipale et la coopération externe.

Au Portugal, il existe 308 communes, avec un nombre moyen d'habitants significatif¹⁹.

La loi n° 22/2012 a établi la possibilité de fusion des communes, à leur initiative. Elle stimule cette réorganisation administrative en prévoyant que les communes, créées par fusion, ont un traitement préférentiel dans l'accès à des lignes de crédit garanties par l'Etat et en ce qui concerne le soutien dans les domaines de l'entrepreneuriat, de l'innovation et de la promotion de la cohésion sociale territoriale. La participation, dans le Fonds de garantie municipale (CGF), est augmentée de 15% à la fin de la période suivant la fusion. Les communes ne se sont pourtant pas montrées réceptives.

¹⁹ § 49 du Rapport de suivi de la démocratie locale et régionale au Portugal à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale depuis 2003 du Congrès des Pouvoirs des Pouvoirs Locaux et Régionaux – CG(22)1129 mars 2012, in [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG\(22\)11&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogge d=FDC864#P312_48542](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG(22)11&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogge d=FDC864#P312_48542) (11.11.2013).

L'organe délibératif, l'assemblée municipale, est composé d'un nombre variable de membres. Il est constitué par les présidents des paroisses relevant du ressort de la commune et par des membres élus tous les 4 ans à la représentation proportionnelle par l'ensemble des électeurs habitant la commune. Le nombre de ces membres est égal au nombre de paroisses plus une.

L'assemblée communale a des compétences de surveillance et de contrôle de l'exécutif communal, des entreprises locales et d'autres organes des entités qui composent le périmètre de l'administration locale (notamment, la commission exécutive métropolitaine ou le secrétariat exécutif intercommunal). Elle a notamment les compétences suivantes :

- voter une motion de défiance (*moção de censura*) à l'encontre de l'organe exécutif, mais celle-ci n'a pas pour effet d'entraîner la démission de l'exécutif (cette particularité est liée au fait que l'organe exécutif est, tout comme l'assemblée municipale, élu au suffrage universel direct) ;
- approuver les règlements de la commune ;
- approuver les options du plan annuel incluant la proposition du budget et celle du plan pluriannuel d'investissements ;
- analyser et approuver les documents de gestion des comptes ;
- approuver les plans et les normes municipales sur l'aménagement du territoire ;
- approuver les statuts du personnel de la commune ;
- autoriser la collectivité à intégrer des associations de communes, à créer ou à participer aux entreprises publiques ;
- établir les taxes municipales et approuver les emprunts ;
- autoriser l'exécution des contrats de délégation entre le conseil de la ville et l'Etat et entre le conseil municipal et l'autorité de l'intercommunalité ainsi qu'autoriser l'exécution et la résiliation

des contrats de délégation et les accords de mise en œuvre entre le conseil municipal et les conseils de paroisses.

Le conseil communal (*câmara municipal*) est l'organe exécutif collégial. Il est composé de 5 à 17 membres en fonction du nombre d'électeurs inscrits dans la commune.

Il est composé d'un président (le candidat en tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de voix) et de membres élus pour 4 ans au suffrage universel direct à la représentation proportionnelle.

Le président du conseil municipal (*maire*) doit être considéré comme un organe exécutif permanent de la commune. Il dispose d'un vaste domaine de compétences propres²⁰.

Le conseil municipal est l'organe exécutif collégial permanent de la commune. Il détient des pouvoirs de gestion étendus au niveau de la commune.

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

Entre autres, le conseil doit :

- préparer et exécuter les délibérations prises par l'assemblée municipale ;
- gérer le personnel et le patrimoine ;
- élaborer les options du plan, le budget et les comptes de gestion ;
- réaliser les travaux publics ;
- octroyer des licences ;
- soutenir les paroisses sur son territoire ;
- accorder des formes de collaboration avec des entités du gouvernement central et/ou des institutions privées de solidarité,

²⁰ Surtout depuis la loi n° 18/1991 du 12 juin 1991.

notamment dans les domaines social, culturel, éducatif, sportif et de protection du patrimoine.

Les communes, comme les paroisses, peuvent créer des associations destinées à gérer leurs intérêts communs et spécifiques. Les compétences de ces associations sont limitées par les compétences attribuées par la loi aux communes et aux paroisses, mais elles reçoivent aussi des compétences de l'État.

Les associations des collectivités locales sont les aires métropolitaines (de Lisbonne et Porto), les communautés intercommunales et les associations des paroisses et des communes, poursuivant des fins spécifiques.

Ces dernières ont des fonctions de coordination de l'action des communes et de celles-ci avec le gouvernement ainsi que la fonction d'intervenir – en planifiant, en participant à d'autres structures et en exécutant des actions – aux niveaux intercommunaux ²¹.

Les associations ont un statut de personne morale de droit public (mais aussi de droit privé) ²² et sont donc soumises au régime de tutelle administrative des collectivités locales ²³.

²¹ Articles 67 et 81 de l'Annexe I à la loi 75/2013 du 12 septembre 2013.

²² Article 108-2 de l'Annexe I à la loi 75/2013 du 12 septembre 2013.

²³ Article 64 de l'Annexe I à la loi 75/2013 du 12 septembre 2013.

Annexe n°5

La présentation de l'organisation administrative communale

(308 communes)

	L'assemblée municipale	Conseil municipal (Câmara municipal)	Président du Conseil municipal (maire)
Membres	Le nombre varie selon le nombre d'électeurs et le nombre de paroisses (membres élus et présidents des comités de paroisse).	Membres élus dont le nombre varie de 5 à 17 selon le nombre d'électeurs. Parmi ces membres figurent le président.	
Modes d'élection	Les présidents des conseils de paroisse sont membres de droit. Les autres sont élus tous les 4 ans au suffrage universel direct au scrutin proportionnel.	Les membres sont élus pour 4 ans au suffrage universel direct au scrutin proportionnel.	Le candidat en tête de la liste ayant obtenu le plus grand nombre de voix lors de l'élection des membres du conseil municipal. Élu pour 4 ans
Compétences	(organe délibératif et consultatif) <ul style="list-style-type: none"> • suivi, surveillance et contrôle de l'activité du conseil ; • approbation du plan général d'activités et du budget ; • fixation de certaines taxes à la demande des organes exécutifs ; • vote de motions de censure à l'encontre du conseil ; • approbation des règlements et normes légales du conseil ; • autoriser la délégation de compétence aux assemblées de paroisses ; • approbation des statuts du personnel de la commune ; • autorise la collectivité à intégrer des associations de communes ; • analyse et approbation des documents de gestion des comptes. 	(organe exécutif collégial) <ul style="list-style-type: none"> • exécution des délibérations ; • gestion du patrimoine ; • préparation des délibérations de l'assemblée ; • collaboration avec d'autres entités publiques ; • élaborer les options du plan, le budget et les comptes de gestion ; • réaliser les travaux publics ; • octroyer les licences. 	(organe exécutif individuel) <ul style="list-style-type: none"> • exécution des délibérations ; • distribuer les fonctions entre les membres du conseil ; • gestion du personnel ; • direction et coordination des services ; • représentation de la commune ; • octroi des licences. • exercice des pouvoirs d'exception.

I.2.1.3. La paroisse (*freguesia*)

La paroisse est la collectivité locale *infra* municipale, sur le territoire des communes. Elle n'est soumise à aucune subordination. Il existe toutefois une tutelle *a posteriori*. Ainsi, les organes d'administration de la paroisse peuvent être dissouts en cas d'irrégularité grave par un tribunal administratif.

La réorganisation administrative territoriale a impliqué le regroupement des paroisses par référence aux limites territoriales de la commune concernée, en fonction du nombre d'habitants et de la densité de la population de chaque municipalité.

Cette réorganisation est accompagnée du renforcement des compétences des organes des paroisses et a étendu les pouvoirs délégués prévues par la loi. La paroisse a des pouvoirs, notamment dans les domaines de l'équipement rural et urbain, de l'offre publique, de l'éducation, de la culture, du temps libre et du sport, des soins de santé primaires, de l'action sociale, de la protection civile, de l'environnement et de la santé, du développement, de la planification urbaine et rurale et de la protection de la communauté.

Dans la commune de Lisbonne, la loi a accordé aux paroisses des compétences accrues et a élargi le nombre des compétences qui peut être délégué aux paroisses.

Le Portugal compte, depuis la réorganisation territoriale, 3 091 paroisses (*freguesias*).

Les membres de l'assemblée paroissiale sont élus au suffrage universel direct pour 4 ans par les électeurs de la paroisse au scrutin proportionnel.

Dans les paroisses qui comptent 150 électeurs, l'assemblée est remplacée par le plénum des citoyens ²⁴.

L'assemblée de paroisse peut s'occuper de :

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

Le conseil de paroisse (*junta de freguesia*) est l'organe exécutif collégial. Il est composé d'un président et d'un nombre variable de membres qui est fonction du nombre d'électeurs de la paroisse.

Dans les paroisses de plus de 150 électeurs, les membres du comité sont élus par l'assemblée paroissiale parmi ses propres membres. Le président du conseil est le chef de la liste ayant obtenu le plus de voix lors de l'élection de l'organe délibérant de la paroisse.

Dans les paroisses ayant 150 électeurs, les membres du comité de paroisse sont élus par le plénum des citoyens-électeurs ²⁵.

Le conseil prépare et exécute les délibérations de l'assemblée paroissiale.

Cet organe exécutif a notamment les compétences suivantes :

- préparer et exécuter les délibérations de l'assemblée ;
- supporter les activités sociales, culturelles, éducatives, sportives, de loisirs ou d'autres d'intérêts pour la paroisse ;
- certifier la résidence et la situation économique des habitants ;
- administrer les cimetières ;
- exécuter les travaux publics et effectuer des améliorations locales ;
- organiser le recensement électoral ;

²⁴Article 6-2 de la loi 22/2012 du 30 mai 2012 et article 21-1 de la loi 169/99 du 18 septembre 1999.

²⁵Article 6-2 de la loi 22/2012 du 30 mai 2012 et article 24-1 et 2 de la loi 169/99 du 18 septembre 1999.

- adopter des actes par délégation municipale ;
- collaborer avec d'autres entités publiques, surtout en ce qui concerne les statistiques, le développement, l'éducation, la santé, la culture, l'action sociale et la protection civile.

Les paroisses peuvent s'associer, en créant des associations à des fins spécifiques. Les organes exécutifs collégiaux des paroisses concernées définissent les statuts, sous réserve de l'approbation par les organes délibératifs. Les associations se constituent par contrat, dans les termes prévus par la loi civile ²⁶.

Selon l'article 263 de la Constitution, et pour promouvoir la participation des individus à la vie administrative locale, les habitants résidant dans un périmètre géographique inférieur à une paroisse, peuvent constituer des organisations populaires territoriales (*organizações de moradores*) et ont certains droits au sein de la paroisse.

Elles se constituent spontanément et ne sont pas imposées, ni réglées par la loi. La délimitation territoriale de chacune d'elles est définie par l'assemblée paroissiale, à son initiative ou à la demande des commissions d'habitants ou d'un nombre significatif d'habitants (art. 263-2 C). Ces organisations d'habitants ont, elles aussi, un organe délibératif et un organe exécutif (art. 264 C).

Leurs prérogatives incluent notamment la possibilité d'effectuer des pétitions, de participer aux réunions sans droit de vote ou d'exécuter des tâches déléguées, confiées par la loi ou par les paroisses (art. 265 C).

Ces structures, bien que des articles constitutionnels les visent expressément, ne sont pas de collectivités locales, parce qu'elles gardent un caractère privé, en dépit de leur participation à l'exercice de la fonction administrative.

²⁶ Article 108 de l'annexe à la loi 75/2013 du 12 septembre 2013.

Annexe n° 6 Présentation de l'organisation administrative de la paroisse

	Assemblée paroissiale ou plénum de citoyens (si moins de 150 électeurs)	Comité de paroisse (<i>junta de freguesia</i>)
Membres	Membres élus. Le nombre varie selon le nombre d'électeurs	Organe exécutif collégial, doté d'un président. Le nombre des membres varie en fonction du nombre d'électeurs
Modes d'élection	Election au suffrage universel direct et au scrutin proportionnel tous les 4 ans	Les membres sont élus par l'assemblée de la paroisse ou le plénum de citoyens
Compétences	<ul style="list-style-type: none"> • approbation des textes et des règlements • délibération sur des sujets ayant un intérêt pour le territoire de la paroisse • acceptation des compétences déléguées par la commune • fixation de taxes et organisations des services 	<ul style="list-style-type: none"> • préparer et exécuter les délibérations de l'assemblée • gérer les activités sociales, culturelles, éducatives, sportives, de loisirs ou d'autres d'intérêt pour la paroisse • certifier la résidence et la situation économique des habitants de la paroisse • administrer les cimetières • exécuter les travaux publics et effectuer des améliorations locales • organiser le recensement électoral • adopter des actes par délégation municipale • collaborer avec d'autres entités publiques
Lois	Loi n° 169/99 du 18 septembre 1999 et loi 75/2013 du 12 septembre 2013	

I.2.2. D'autres formes d'organisation locale créées par la loi

La Constitution prévoit donc trois niveaux de collectivités locales, dont l'un n'a pas encore d'existence concrète. Mais, le texte constitutionnel admet aussi la possibilité de créer par la loi ordinaire d'autres formes d'organisation territoriale dans les grandes zones urbaines et dans les îles, en fonction de leurs conditions spécifiques.

La Constitution admet cette possibilité depuis 1976, mais c'est en 1991 que certaines difficultés ont pu être dépassées. Ainsi, la loi du 2 août 1991 a créé les « *aires métropolitaines* », dans le but de régler les problèmes des grandes villes.

Les agglomérations de Lisbonne et de Porto sont alors reconnues comme nécessitant un statut administratif propre car elles se caractérisent par des aspects véritablement métropolitains du point de vue géographique.

La loi reconnaît trois types d'entités déjà mentionnées ci-dessus : les deux aires métropolitaines (celles de Lisbonne et de Porto), les communautés intercommunales et les associations des paroisses et associations des communes de fins spécifiques.

La nature juridique de ces entités (aires métropolitaines et communautés métropolitaines) est celle d'une personne morale de droit public à base territoriale, dont l'objectif est de promouvoir les intérêts des habitants des communes membres ²⁷. Pourtant, leur statut est presque celui d'une collectivité locale.

La création de communautés intercommunales incombe aux communes, qui, par accord, qui définissent leurs statuts, sous réserve de l'approbation par les assemblées municipales ²⁸.

²⁷ Article 63 de l'Annexe à la loi 75/2013 du 12 septembre 2013.

²⁸ Article 80-1 de l'Annexe I à la loi 75/2013 du 12 septembre 2013.

Les aires métropolitaines (celles de Lisbonne et de Porto) sont administrées par un organe délibératif et deux organes exécutifs.

En effet, elles sont administrées par :

- un conseil métropolitain, organe délibératif, composé par les présidents des conseils communaux de la région métropolitaine²⁹ ;

- un Comité exécutif métropolitain, qui est l'organe exécutif de la région métropolitaine, composé d'un premier secrétaire et de quatre secrétaires, élus par les membres des assemblées municipales³⁰ ;

- un Conseil stratégique pour le développement métropolitain, qui est un organe consultatif destiné à soutenir la prise de décisions des autres organes de la région métropolitaine ; il est composé de représentants des institutions, organes et organismes, qui interviennent dans le domaine des intérêts métropolitains³¹.

Les organes des communautés intercommunales sont l'assemblée intercommunale, le conseil intercommunal, le secrétaire exécutif interurbain et le conseil stratégique de développement intercommunal³².

Le premier organe délibératif se compose d'un nombre de membres élus de chaque assemblée municipale qui varie en fonction de l'importance numérique de la population de chacune commune³³.

Le conseil intercommunal est composé des présidents des conseils des communes qui composent la communauté intercommunale. Il délibère notamment sur la proposition du plan d'action et du budget de la communauté et approuve les plans, programmes et projets d'investissement et de développement d'intérêt intercommunal³⁴.

²⁹ Article 69-3 de l'Annexe I à la loi 75/2013 du 12 septembre 2013.

³⁰ Articles 73 et 74 de l'Annexe I à la loi 75/2013 du 12 septembre 2013.

³¹ Article 78 de l'Annexe I à la loi 75/2013 du 12 septembre 2013.

³² Article 82 de l'Annexe I à la loi 75/2013 du 12 septembre 2013.

³³ Article 83 de l'Annexe I à la loi n° 75/2013 du 12 septembre 2013.

³⁴ Articles 93 et 94 de l'Annexe I à la loi n° 75/2013 du 12 septembre 2013.

Le secrétaire exécutif est un organe exécutif, composé d'un premier secrétaire et, par un vote unanime du conseil intercommunal, jusqu'à deux secrétaires intercommunaux, élus par l'assemblée intercommunale³⁵.

Le conseil stratégique de développement intercommunal a les mêmes caractéristiques que le conseil stratégique de développement des aires métropolitaines³⁶.

Les attributions des aires métropolitaines et des communautés intercommunales sont principalement les suivantes :

- participer à la définition des plans et des programmes d'investissements publics et à la gestion stratégique du développement supra-municipale,
- coordonner les investissements communaux de portée supra-municipale, participer à d'autres entités publiques aux fins de coopération,
- et aussi assurer l'articulation entre les communes et les structures de l'administration de l'Etat dans plusieurs domaines³⁷.

³⁵ Articles 93, 96 et 94 de l'Annexe I à la loi n° 75/2013 du 12 septembre 2013.

³⁶ Article 98 de l'Annexe I à la loi 75/2013 du 12 septembre 2013.

³⁷ Article 67 et article 81 de l'Annexe I à la loi n° 75/2013 du septembre 2013.

Annexe n° 7 Présentation de l'organisation administrative des aires métropolitaines (áreas metropolitanas)

	Conseil métropolitain	Comité exécutif métropolitain	Conseil stratégique pour le développement métropolitain
Membres	17 membres dans l'aire métropolitaine de Porto et 18 dans l'aire métropolitaine de Lisbonne	5 membres	Représentants des institutions, organes et organismes intervenant dans le domaine des intérêts métropolitains
Modes de désignation	Composé des maires des communes des aires	Membres élus par le conseil métropolitain	Le conseil métropolitain décide de sa composition
Compétences	<ul style="list-style-type: none"> • participation à la définition des plans et des programmes d'investissements publics et à la gestion stratégique du développement supra-municipale • articulation d'investissements communaux de portée <i>supra</i>-municipale • participation à d'autres entités publiques • articulation des communes avec les structures de l'administration de l'Etat dans plusieurs domaines 		
Textes	Article 236-3 de la Constitution loi n° 74/2013 du 12 septembre 2013.		

I.2.3. Le statut particulier des Régions autonomes des Açores et de Madère

La raison de l'autonomie des Régions autonomes des Açores et Madère est surtout géographique : ce sont des archipels. Mais, il y a aussi des raisons historiques, liées aux aspirations autonomistes de ces populations insulaires ainsi qu'à d'autres caractéristiques spécifiques, économiques, sociales et culturelles (art. 225-1 C).

Ces deux régions disposent concrètement de pouvoirs très étendus, qui constituent une forme d'autonomie politique. Cette autonomie est encadrée par la loi 2/2009 du 12 janvier 2009 et la loi 13/91 du 5 juin 1991 portant statut politique et administratif respectivement des Açores et de Madère. Elle se traduit surtout par le pouvoir attribué à leurs assemblées législatives de légiférer :

- au niveau régional, dans les matières fixées par leur statut politique et administratif et qui ne sont pas réservées aux organes de souveraineté,
- dans certaines matières réservées aux organes de souveraineté avec l'autorisation de l'Assemblée de la République,
- et enfin, pour développer les bases générales des régimes juridiques établis par la loi nationale et qui concernent les régions.

Les régions des Açores et de Madère ont aussi un pouvoir réglementaire (mise en œuvre du pouvoir législatif national ou régional).

Il est exercé par l'assemblée législative de la région (ses membres sont élus au suffrage universel direct, au scrutin proportionnel, tous les 4 ans), et par le gouvernement de chacune d'elles (constitué par le parti ayant obtenu le plus de voix aux élections législatives).

La première, l'assemblée législative de la région, est responsable de la mise en œuvre des lois émanant d'organes de la République et ne réservant pas à ces derniers le pouvoir réglementaire.

En revanche, le second, c'est-à-dire le gouvernement de la région autonome, est responsable de la mise en œuvre de la législation régionale.

Le gouvernement régional est dirigé par un président nommé par le Représentant de la République qui tient compte des résultats obtenus lors de l'élection de l'Assemblée législative régionale et après l'audition des partis politiques, qui y sont représentés.

Le gouvernement régional est responsable devant cette Assemblée.

Dans chacune des deux régions autonomes, il y a un Représentant de la République nommé et déchargé de ses fonctions par le Président de la République, après avis du gouvernement de la République.

Ces deux Représentants signent les décrets des assemblées législatives régionales et ceux des gouvernements régionaux, ils possèdent un droit de *veto* politique et peuvent demander à la Cour Constitutionnelle d'examiner la constitutionnalité des textes législatifs.

Aucune des deux régions n'a un pouvoir judiciaire propre.

Les communes sont soumises à la tutelle des gouvernements régionaux. Au titre de leurs compétences propres, les Açores et Madère peuvent, vis-à-vis des collectivités locales :

- créer et supprimer des collectivités et en modifier la répartition³⁸ ;
- exercer une compétence de tutelle sur les collectivités locales ;
- fixer la catégorie des localités.

Annexe n° 8

Présentation de l'organisation politique et administrative des Açores et de Madère

	Assemblée législative régionale	Gouvernement régional	Représentant de la République
Composition	Des députés régionaux dont le nombre varie en fonction du nombre d'habitants dans la région	Le président, des secrétaires et sous-secrétaires régionaux	Ce n'est pas un organe régional mais un organe constitutionnel de la République
Modes de désignation	Election au suffrage universel direct et au scrutin proportionnel tous les 4 ans	Le président est nommé et révoqué par le Représentant de la République en fonction des résultats aux élections de l'assemblée régionale. C'est sur sa	Il est nommé et révoqué par le Président de la République, après audition du gouvernement de la République

³⁸ Arrêt de la Cour Constitutionnelle n° 86/2013 du 5 février 2013, procès n° 409/12 (<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130086.html>).

		proposition que sont nommés les autres membres par le Représentant de la République	
Compétences	<ul style="list-style-type: none"> •dispose des compétences législatives et réglementaires •peut demander des informations et interpellier le gouvernement régional pour ouvrir des débats •peut constituer des commissions parlementaires d'investigation 	<ul style="list-style-type: none"> •dispose des pouvoirs réglementaires et administratifs •dirige la politique régionale et assure la défense de la légalité démocratique •adopte des politiques de développement économique •dirige les services de l'administration régionale, exerce le contrôle de l'administration régionale et a les pouvoirs de tutelle sur les collectivités locales de la région •assure l'administration du patrimoine régional •élabore les propositions de plan et de budgets régionaux •participe aux négociations des accords internationaux qui concernent la région et aussi la construction européenne 	<ul style="list-style-type: none"> •représente la souveraineté de la République •coordonne les services centraux de l'Etat pour ce qui concerne la région •assure la direction des fonctions administratives de l'Etat dans la région •désigne le président du gouvernement régional et dissout l'Assemblée législative régionale quand celle-ci retire sa confiance politique au gouvernement •assure l'intérim du gouvernement régional en cas de dissolution •exerce un droit de veto sur les décrets émanant de l'assemblée législative et du gouvernement régionaux •saisit le Tribunal Constitutionnel pour qu'il exerce un contrôle de constitutionnalité des textes législatifs régionaux •signe les décrets de l'assemblée législative et du gouvernement régionaux
Textes	Articles 225 et ss. de la Constitution et aussi les articles 133, 1), 278-2 et 279- de la Constitution		

I.2.4. L'Administration locale de l'Etat : les districts, circonscriptions déconcentrées de l'Etat

L'Administration Centrale de l'Etat inclut les organes et les services soumis à la hiérarchie du Gouvernement et son intervention se fait sentir sur tout le territoire national. Cependant, le Gouvernement possède

également des représentants dans certaines circonscriptions ou parties du territoire portugais et cette intervention est limitée à ces mêmes régions du pays, telles que les communes, les districts ou autres divisions territoriales du pays. Ce type d'Administration est dénommée Administration périphérique de l'Etat.

L'Administration périphérique de l'Etat peut accomplir des missions spécifiques, comme c'est le cas des Commissions de Coordination et Développement Régional (C.C.D.R.'s), des pôles emploi, des bureaux du trésor public et des gendarmeries de police. Par exemple, les C.C.D.R.'s correspondent à cinq divisions territoriales sur tout le pays (Décret-loi n° 228/2012 du 25 octobre 2012).

Il y a tout juste très peu de temps, en juin 2011, l'Etat se faisait représenter par un *Governador Civil* (équivalent d'un Préfet), dans chacun des 18 (dix-huit) districts. Le *Governador Civil* était le magistrat administratif, que représentait le Gouvernement dans le district, et il avait à sa charge trois fonctions principales : représenter le Gouvernement et promouvoir la proximité entre les citoyens et l'administration publique ainsi que la fonction de sécurité publique et de protection civile. Cependant, en raison de la réforme opérée dans l'Administration de l'Etat, les *Governadores Civis* ont été supprimés (personne n'a été désignée à leur place) et leurs compétences ont été distribuées entre d'autres organes de l'Etat comme, par exemple, les structures déconcentrées du Ministère de l'Administration Interne, l'Administration locale et les C.C.D.R.'s, suivant les termes définis dans le décret-loi n° 114/2011 du 30 novembre 2011.

A ce sujet, nous nous devons de mentionner que ces structures sont devenues les interlocutrices privilégiées pour la nouvelle dynamique souhaitée pour les politiques de l'environnement, de l'aménagement du territoire, du développement régional et de l'Administration locale. Parmi les nouvelles missions attribuées aux C.C.D.R.'s, il convient de souligner

l'articulation d'actions concrètes avec les services locaux des organes de l'Etat et la coordination des services déconcentrés de l'Etat au niveau régional ainsi que le soutien technique aux collectivités locales et à leurs associations, en articulation avec la Direction Générale des Collectivités Locales.

II. L'action publique locale : les collectivités locales face à la décentralisation

Le transfert de compétence s'opère entre deux niveaux de collectivités : le niveau central, l'Etat et le niveau local, les communes. L'action publique locale repose sur ces dernières. En tant qu'acteurs publics à part entière, elles doivent faire face à leurs responsabilités en termes de production de services publics et de maîtrise des dépenses. L'équilibre entre les compétences et les moyens ne saurait alors être atteint sans des logiques de « partenariat financier » entre l'Etat et les communes.

II.1. Les compétences locales contrôlées

De la dictature à nos jours, le système politique et administratif du Portugal est passé d'un régime autoritaire, hyper-bureaucratique, dans lequel les collectivités tenaient le rôle d'auxiliaire de l'Etat, à un système décentralisé, respectant pleinement l'autonomie des collectivités.

II.1.1. La liste des compétences

L'année 2013 a apporté une nouvelle loi sur les collectivités locales — la loi 75/2013 du 12 septembre, déjà mentionnée. Cette loi a révoquée la loi 159/99 du 14 septembre 1999, et aussi (partiellement) la loi 169/99 du 18 septembre 1999.

La loi a quatre objectifs, énoncés à l'article 1 : *primo*, établir le cadre général des collectivités locales [al. a)] ; *secundo*, établir le statut des entités supra communales [al. b)] ; *tertio*, définir le régime des compétences transférées de l'État aux collectivités locales ainsi que le régime de la délégation de pouvoirs entre l'État et les entités *supra*

communales [al. c)] ; *quarto*, établir le régime juridique des associations de collectivités locales [al. d)] ;

La loi relève la nécessité de coordonner les actions des collectivités locales et des services locaux de l'État, comme décrit aux articles 4, 63, et 117/1. L'article 4 joue un rôle particulier, parce qu'il consacre les principes de la décentralisation, de la subsidiarité, de la complémentarité, de la poursuite de l'intérêt public, de la protection des droits et des intérêts des particuliers et de l'intangibilité des attributions de l'État. La loi 75/2013 réaffirme les critères, qui fondent l'exercice des compétences, en essayant d'empêcher les doublons en termes d'exercice des compétences ainsi que sauvegarder l'unité d'action de tous les entités administratives impliquées.

La collectivité principale est toujours la commune, avec un ensemble d'attributions et de compétences bien supérieur à celui des paroisses. L'article 24-2 confie des attributions aux communes dans des domaines très divers : équipements ruraux ou urbains, énergie, transports et communications, éducation, patrimoine culturel, temps libre et sport, santé, action sociale, aménagement du territoire, logement et police communale. Les paroisses ont seulement des attributions concernant les équipements ruraux ou urbains, les fournitures publics, l'éducation, les soins basiques de santé, la protection civile et l'environnement (art. 7).

La nouvelle loi est plus généreuse avec les transferts et les délégations de compétences de l'État vers les communes.

D'un côté, le transfert de compétences concrétise la décentralisation administrative et opère, par la voie législative, l'application des compétences des collectivités locales et des entités *supra* communales (art. 111), afin de rapprocher les décisions des citoyens, de promouvoir la cohésion territoriale, de renforcer la solidarité (art. 112). Le transfert de compétences est opéré de manière définitive et universelle (art. 113).

De l'autre côté, la délégation de compétences se concrétise par la conclusion de contrats inter-administratifs (art. 120). Selon l'article 121, la délégation doit obéir, entre autres, aux critères d'égalité et de non-discrimination. Ainsi, si l'État passe un contrat de délégation de compétences avec une collectivité locale, l'État doit signer un contrat identique avec toutes les autres, sous peine de violer le principe d'égalité. Cette violation ne sera acceptable que s'il y a une raison objective pour la justifier.

Il faut aussi noter que la loi établit que certaines compétences sont déléguées par les communes vers les conseils de paroisse ; ce qui accroît l'ensemble des compétences des paroisses (art. 132). C'est spécialement le cas pour les zones vertes, le nettoyage des rues, la manutention des équipements urbains, la gestion des marchés et les petites réparations dans les écoles. Au contraire, si la commune veut récupérer ses compétences, elle doit expressément retirer les délégations précédemment accordées.

On doit aussi souligner que la nouvelle loi a apporté un nouveau régime aux associations de collectivités locales (cf. les articles 63 et ss.). Ces associations peuvent être des aires métropolitaines ("*áreas metropolitanas*", art. 66 et ss.), des communautés intercommunales ("*comunidades intermunicipais*", art. 80 et ss), voire des associations de communes ou des paroisses avec des fins spécifiques ("*associações de municípios ou freguesias de fins específicos*", art. 108 et ss.). Ces dernières permettent l'exécution mutualisée de diverses compétences avec des gains attendus en termes d'efficacité.

II.1.2. Les contrôles exercés sur les collectivités locales

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.

La tutelle administrative, selon la Constitution (art. 242) et la loi 27/96 du 1^{er} août 1996, altérée par la loi organique 1/2011 du 30 novembre 2011, ne vise que le contrôle de la légalité des actes de la collectivité locale et pas celui de l'opportunité de tels actes.

Ainsi, la tutelle est exercée par des inspections, des enquêtes et des 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 et entités similaires.

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, afférentes à la gestion locale, peuvent provoquer deux sortes de sanctions : la perte du mandat en cas d'illégalité commise individuellement par les membres des organes locaux, ou bien la dissolution des organes, lorsque les illégalités sont le résultat de leur action ou de leur omission collective d'agir.

La perte du mandat s'applique à :

- l'absence aux séances ou aux réunions des organes locaux ;
- des situations d'inéligibilité ;
- l'inscription dans un parti politique différent de celui qui a organisé la liste sur laquelle le membre figurait lors de son élection ;
- l'intervention dans des procédures, des actes ou des contrats envisageant l'obtention d'avantages patrimoniaux à titre personnel ;
- la constatation, après l'élection, d'une pratique (par action ou omission) effectuée pendant le mandat précédant ou d'actes pouvant justifier la perte du mandat.

La dissolution des organes est applicable à :

- la non-exécution de décisions des tribunaux ;
- l'obstruction à la réalisation des inspections, des enquêtes et des investigations, à la délivrance de renseignements ou à l'accès aux documents ;
- la violation des instruments d'aménagement du territoire ou de la planification urbaine ;
- l'exigence de taux, de plus-values ou de compensations illégales ;
- la non-approbation du budget et des comptes de gestion ;
- le dépassement des seuils d'endettement et des frais de personnel ³⁹.

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 impliquent l'inéligibilité des membres destitués ou appartenant aux organes dissous pendant la durée du mandat.

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.

II.1.2.1. Les contrôles : mesurés ou démesurés ?

Outre le strict principe de contrôle, qui se reporte au contrôle de tutelle administrative de l'Etat, il existe d'autres modalités de contrôle sur les collectivités locales. Il est vrai que ce principe plus vaste de contrôle

³⁹ La vérification des comptes des collectivités locales est effectuée de deux façons :

- dans les collectivités locales, par leur propre organe délibérant, qui a la compétence légale d'analyser et d'approuver les documents et comptes de gestion présentés par les organes exécutifs ;
- en dehors des collectivités locales, par la Cour des Comptes, qui a la compétence légale de contrôler les comptes des collectivités locales.

comprend aussi bien le contrôle politique, concernant, par exemple, l'approbation de motions de censure par les organes délibérants à l'égard des organes exécutifs, que le contrôle juridictionnel, qui est réalisé par les tribunaux. Ce cadre plus élargi de contrôle inclut le droit de porter plainte au Médiateur de la République ou l'intervention d'organismes administratifs de régulation sectorielle.

Dans le cas présent, une attention particulière doit être portée au le contrôle exercé sur les collectivités locales par l'Etat, à savoir, la tutelle administrative, dont le régime est actuellement consacré dans la loi concernant la tutelle (Loi n.º 27/96, du 1^{er} août 1996 ⁴⁰), et dont la solution va à l'encontre de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale (CEAL) et de la Constitution de la République Portugaise, étant donné que ce sont ces deux textes qui définissent l'unité de mesure permettant d'évaluer le *quantum* de l'intervention de l'Etat à l'égard du pouvoir local portugais ⁴¹.

En ce qui concerne la Constitution Portugaise (ci-après CRP), il existe des dispositions absolument fondamentales permettant de déterminer la mesure précise de l'intervention de l'Etat dans les collectivités locales. Outre les articles 6, 199, alinéa d), et 267-2, il convient de mettre l'accent sur

⁴⁰ Cette loi a été abrogée par la loi nº 87/89 du 9 septembre 1989 ; elle avait elle-même abrogé la loi nº 79/77 du 25 octobre 1977, qui réglementait l'intervention de l'Etat dans les collectivités locales.

⁴¹ La CEAL aborde ce sujet dans l'article 8. En effet, en renforçant le principe selon lequel les pouvoirs de tutelle ne se supposent pas, conformément au paragraphe 1, « *toute tutelle administrative sur les collectivités locales ne peut être exercée que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi* ». De plus, la Charte établit, dans le paragraphe 2 du même article, que « *la tutelle administrative des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels* », et affirme de même qu'elle « *peut, toutefois, comprendre une tutelle de l'opportunité exercée par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales* ». Il est de même important de faire référence au paragraphe 3 de l'article 8 de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale qui établit que : « *la tutelle administrative 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* ».

l'article 242. En effet, il ressort de la lecture combinée des articles 199, alinéa d), et 267-2, que la tutelle est un instrument indispensable à l'équilibre entre les différents pouvoirs publics et les niveaux de l'administration publique. A cet égard, nous nous devons de souligner que, suivant l'impératif constitutionnel, introduit en 1982, la tutelle consentie par le législateur constituant demeure la tutelle de légalité : la condition nécessaire des mesures de tutelle est la vérification d'un acte ou d'une omission contraires à la loi.

En ce sens, et concernant la finalité, en cas de double modalité de tutelle, - la tutelle de légalité (qui ne peut dépasser la conformité légale) et la tutelle de mérite (qui repose sur l'opportunité et l'intérêt de l'action administrative) -, l'article 242-1, de la CRP établit la mesure de référence : la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales n'est qu'une tutelle de légalité, à savoir, qu'elle ne consiste qu'à veiller au respect de la loi par les collectivités territoriales.

Quant aux modalités d'intervention de tutelle, la Loi Fondamentale Portugaise est moins précise et assume davantage une tonalité d'orientation. En effet, bien qu'elle ne s'oppose pas à ce que la loi accueille les mesures de tutelle limitant l'autonomie locale, elle impose, néanmoins, que celles-ci soient précédées de la vérification des conditions spéciales, telles que l'obligation de formulation d'un avis élaboré par l'organe de la collectivité territoriale en question, suivant les termes établis par la loi. En ce qui concerne la dissolution des organes des collectivités territoriales, la CRP établit que la sanction ne peut être prononcée qu'en cas d'omissions ou d'actes illégaux graves.

II.1.2.2. Les formes de contrôle accueillis par la loi mesurée (*lei-medida*)

Compte tenu du cadre européen et de la base juridique et constitutionnelle, la loi se doit d'établir les formes de tutelle, d'autant plus que « *pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au-delà du texte* »⁴².

Le régime légal portugais de la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales est actuellement établi dans la loi n° 27/96 du 1^{er} août 1996. La tutelle est principalement un pouvoir de contrôle ; et, ce contrôle se traduit par l'intervention de l'Etat dans l'action des collectivités locales et des collectivités analogues, afin de veiller à la légalité de leur action, sachant que le but de la tutelle est d'assurer que la légalité est effectivement respectée.

En ce qui concerne les formes d'exercice du pouvoir d'intervention, et étant donné que la tutelle peut prendre différentes formes (certaines sont plus intrusives que d'autres dans la vie de la collectivité sous tutelle), la loi de tutelle a accueilli des formes davantage modérées. En ce qui concerne le reste, il n'y a aucun doute que la tutelle d'inspection respecte plus l'autonomie du pouvoir local que la tutelle de substitution. A cet effet, la tutelle accompagne le principe de la typicité des formes d'intervention de tutelle, bien que, en conséquence, l'Etat n'exerce sur les collectivités locales qu'une tutelle de légalité (art. 242-1 de la CRP), solution également accueillie par les articles 2 et 3 de la loi n° 27/96 du 1^{er} août 1996, parce que la tutelle de mérite restreindrait l'autonomie du pouvoir local.

⁴² Le régime juridique concernant la tutelle administrative présente les grandes lignes qui se suivent : 1. Les relations de tutelle doivent advenir de la loi : « *la tutelle ne se suppose pas* ». La tutelle n'existe que si la loi en décide de la sorte et suivant les termes établis par la loi. La tutelle prend la forme des modalités consacrées par la loi et suivant les termes et les limites imposés par cette dernière. 2. La tutelle ne comprend en aucun cas le pouvoir d'orienter l'autonomie des collectivités sous tutelle. 3. Les actes, sur lesquels la tutelle est exercée, peuvent être contestés par la collectivité sous tutelle devant les tribunaux administratifs.

D'ailleurs, les compétences, ou formes d'exercice de la tutelle prévues dans cette loi, que le Gouvernement peut exercer, sont simplement d'inspection⁴³. Cette tutelle d'inspection consiste dans le pouvoir de fiscalisation des organes, des services, des documents et des comptes de la collectivité sous tutelle. En d'autres termes, l'action d'inspection consiste dans le pouvoir de fiscalisation de l'organisation et du fonctionnement de la collectivité sous tutelle, au moyen d'enquêtes, d'inspections et d'examens. La tutelle d'inspection est assurée de manière coordonnée par le Ministre des Finances et par le Ministre responsable de l'administration locale, conformément aux articles 1 à 6 de la loi n°27/96 du 1^{er} août 1996 ; il existe des services d'inspection spécialement destinés à cet effet et qui sont aujourd'hui compris dans l'Inspection Générale des Finances.

Le juge compétent peut sanctionner, par la dissolution des organes des collectivités locales ou la déclaration de perte de mandat, toute action ou omission illégales graves, comme l'énoncent les articles 7, 8 et 9⁴⁴. En effet, et dans la mesure où la loi concernant la tutelle établit que la tutelle administrative de l'Etat sur les collectivités locales n'est pas une tutelle de

⁴³ L'Administration a des « services d'inspection » destinés à cette fin. L'Inspection Générale de l'Administration Locale (IGAL) est actuellement intégrée dans l'Inspection Générale des Finances.

⁴⁴ Le régime juridique de la tutelle administrative dispose de deux normes qui établissent le type d'actions ou d'omissions illégales graves donnant lieu à l'application de sanctions, à titre individuel ou collégial : l'article 8, paragraphe 1, fait référence à la perte de mandat individuel des membres des organes et considère comme actions ou omissions illégales graves, les situations suivantes : « *si les individus i) sans justification valable, n'assistent pas à 3 séances ou 6 réunions consécutives ou à 6 séances ou 12 réunions intercalées ; ii) suite à l'élection, sont en situation d'inéligibilité ou si des éléments révélateurs d'une situation d'inéligibilité antérieure, demeurant valable, même si elle n'avait pas été détectée avant l'élection ; iii) suite à l'élection, intègrent la liste d'un parti autre que celui qu'ils avaient représenté lors de l'élection* ». L'article 9 fait référence à des situations illégales graves, qui donnent lieu à la dissolution de l'organe, telles que : « *i) le non-respect des décisions judiciaires ; ii) la violation fautive d'instruments concernant l'aménagement du territoire ou du plan d'urbanisme valable et efficace ; le défaut d'élaboration et d'approbation du budget ; iii) en matière d'autorisations, l'imposition du paiement de taxes, de plus-values ou de contreparties ou de compensations, qui ne sont pas définies par la loi* ».

sanction, les décisions, relatives à la dissolution des organes des collectivités locales ou à la déclaration de perte de mandat de ses membres, sont exclusivement de la compétence des tribunaux administratifs, saisis par le Ministère Public.

II.1.2.3. Sujets de réflexion : la possibilité et le besoin d'introduire dans la tutelle des mesures plus approfondies

Il est vrai que ce régime d'intervention de la tutelle suscite quelques critiques et certains le considèrent inapproprié et contraignant. Ils estiment aussi que le Gouvernement devrait se prononcer, avant le juge, à propos de l'application d'une mesure de sanction, puisque l'exercice de la tutelle signifie avant tout administrer. En outre, ils considèrent que, bien plus qu'une véritable sanction, la perte de mandat et la dissolution devraient être traitées comme un effet de l'auto-tutelle de l'Etat, visant, dans ce cas, à empêcher ou à prévenir l'aggravation d'un dommage d'ordre administratif. La question qui se pose est celle de savoir si les modalités de tutelle à introduire dans une nouvelle loi pourraient être différentes. En effet, en ce qui concerne la tutelle d'intégration, peu nombreux sont ceux qui s'opposent à la généralisation de cette possibilité⁴⁵ ; en revanche, vis-à-vis de la tutelle révocatoire (qui consiste dans le pouvoir d'annuler des actes administratifs pris par la collectivité sous tutelle), et de la tutelle de substitution (à savoir, le pouvoir de l'autorité de tutelle de suppléer aux omissions de la collectivité sous tutelle, en pratiquant, à la place de cette dernière et pour son compte, les actes légalement établis), il n'existe pas un consensus clair.

⁴⁵ La tutelle d'intégration est celle qui consiste à autoriser ou à approuver les actes de la collectivité sous tutelle. La « tutelle d'intégration *a priori* », consiste à autoriser la pratique des actes. La « tutelle d'intégration *a posteriori* », consiste à approuver des actes précédemment délivrés ; dans le premier cas, il s'agit d'une condition de validité, dans le second cas, il s'agit plutôt d'une condition d'efficacité.

Néanmoins, la CEAL et la CRP n'écartent pas ces possibilités. En effet, comme il existe davantage de possibilités que l'Etat délègue des compétences aux collectivités locales, le pouvoir de veiller au bon exercice de ces compétences est d'autant plus important. De ce fait, la tutelle d'annulation et de substitution ne semble pas déraisonnable, notamment en ce qui concerne l'exercice des attributions déléguées par l'Etat aux collectivités locales. Dans d'autres domaines, étant donné que la loi reconnaît des attributions exclusives aux collectivités locales, la tutelle révocatoire/d'annulation et de substitution de l'Etat vis-à-vis des collectivités locales n'est pas justifiée.

A notre avis, parmi toutes les modalités de tutelle, la seule qui ne pourrait être de la compétence du Gouvernement est la tutelle de sanction. Et la raison n'est autre que la suivante : elle serait contraire à la valeur identitaire de l'autonomie locale, à savoir la représentativité de ses organes. En ce qui concerne les autres formes de tutelle, la possibilité de leur intégration dans une loi ultérieure de tutelle ne dispense pas préalablement une réponse à la dimension et à la définition du principe d'autonomie locale : un principe déterminé par la lecture conjuguée des différentes sources de droit. Reste que c'est aux tribunaux administratifs que revient la fonction de contrôle de la légalité du pouvoir local, qui se traduit par l'annulation ou la déclaration de nullité des actes ou par la condamnation de prendre des actes légalement définis (compte tenu que ces-derniers ont été expressément refusés ou omis).

II.2. Des moyens locaux multiples

L'autre problématique liée à la décentralisation porte sur le thème des moyens locaux, bien souvent insuffisants face aux nouveaux besoins des collectivités. Seront examinés successivement la situation de la fonction

publique locale au Portugal puis le mode de financement des collectivités locales.

II.2.1. Une fonction publique territoriale

L'article 243-1 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 243-2 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 figurent les principes suivants ⁴⁶ :

- 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, employeur ;
- l'exclusivité dans l'exercice de la fonction, principe qui impose le contrôle des règles de cumuls et d'incompatibilités ;
- la séparation du pouvoir politique, ce qui implique que les agents publics ne puissent subir de préjudice, ni être privilégiés, du fait de l'exercice d'un droit politique prévu par la Constitution, notamment en raison de leur appartenance à un parti politique ;

⁴⁶ Articles 266 et 269 de la Constitution.

- le droit d'être entendu et de se défendre, en cas de mesure disciplinaire.

Les principes propres aux agents des collectivités locales sont :

- 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 ⁴⁷ (bien que soumise à un avis du Ministre des Finances et de l'Administration publiques), et comme garantie d'égalité des droits et des devoirs de chacun ;
- le principe de la coopération technique, qui se traduit, par exemple, par le déplacement d'agents de la fonction publique de l'État vers la fonction publique territoriale dans quelques domaines de compétences, notamment celles qui ont été transférées aux collectivités locales (comme en matière d'éducation), ou bien, par le biais d'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 (art. 243-3 de la Constitution).

Le statut de la fonction publique des collectivités locales est presque le même que celui de la fonction publique de l'État et des entités publiques en

⁴⁷ Dans l'arrêt n° 525/2008, procès n° 241/08, du 29 octobre 2008, la Cour Constitutionnelle a dit que la garantie de mobilité, prévue aux articles 79 du Statut de la Région Autonome de Madeira et 92 du Statut de la Région Autonome des Açores, justifiée par le souci de conserver l'identité de règles statutaires professionnelles, par rapport à celles s'appliquant aux employés de l'État, se fonde sur le principe de l'unité de l'État, garantie par l'article 6 de la Constitution. La Cour a aussi affirmé que la garantie de mobilité correspond à une caractéristique essentielle des administrations régionales et que son affirmation dans le statut de chaque Région est approprié, compte tenu de l'importance de ses dispositions, qui lient les Régions et la République (<http://www.dre.pt/pdf1sdip/2008/11/23200/0857508580.PDF>).

général, en ce que concerne, notamment, les régimes des emplois ou titularisations, des carrières et des traitements, et aussi, en ce qui concerne le régime des accidents de travail et des maladies professionnelles, le régime juridique des cadres dirigeants, le régime de la notation des employés, le régime de la responsabilité civile ⁴⁸ et le régime disciplinaire. Actuellement, une loi, réunissant l'essentiel du régime des agents de l'Administration publique « ou de ses travailleurs » ⁴⁹, est en train d'être approuvée à l'Assemblée de la République.

Au niveau local, il convient de noter que les entreprises publiques, municipales ou intercommunales, ont un régime de travail de droit privé ⁵⁰. Toutefois sont appliquées aux travailleurs les dispositions prévues pour les travailleurs de la fonction publique, en ce qui concerne l'indemnité de voyage, d'hébergement et de repas pour tout voyage effectué sur le territoire portugais et à l'étranger, les modalités de rémunération pour tout travail extraordinaire accompli par les travailleurs dans les fonctions publiques ainsi que la rémunération pour le travail de nuit prévue pour les travailleurs des fonctions publiques. D'un autre côté, il y a les agents publics (notamment des communes) en mobilité, qui conservent leur statut d'origine ⁵¹.

Aux travailleurs d'entités intercommunales, s'applique le régime juridique du « contrat de travail dans les fonctions publiques », cela vise donc celui appliqué à la généralité de travailleurs de l'Administration publique.

Depuis la réforme de 2008/2009, on vérifie la « *contractualisation* » du régime de la fonction publique. La « *contractualisation* » signifie ici que :

⁴⁸ Loi n° 67/2007 du 31 décembre 2007.

⁴⁹ Les notions de fonctionnaire et d'agent ont perdu un contenu précis. La loi parle presque toujours de travailleurs.

⁵⁰ Article 17 du décret-loi n° 133/2013 du 3 octobre 2013.

⁵¹ Articles 19 et 20 du décret-loi n° 133/2013 du 3 octobre 2013.

- i) La forme commune d'emploi dans la fonction publique est le « contrat de travail de fonctions publique » (l'agent public est recruté par le biais d'un contrat de travail spécial) ; les agents de la fonction publique territoriale sont employés par un « contrat de travail de fonction publique », depuis la mutation *ex lege* intervenue à partir du 1^{er} janvier 2009 (les fonctionnaires sont alors devenus des agents publics contractuels).
- ii) Toutefois, il y a des exceptions. D'une part, pour les emplois qui emportent l'exercice régulier et principal des prérogatives des pouvoirs publics (par exemple, les fonctions de policier, de militaire, de diplomate), les agents sont titularisés par la nomination. Mais, dans la fonction publique territoriale il n'y a pas de agents titularisés lors de leur nomination. D'autre part, pour des fonctions spécifiques, telles que les fonctions de dirigeant, et dans le cas d'acquisition de certains diplômes professionnels par des travailleurs à durée indéterminée, les agents sont alors titularisés par la commission de service (acte d'attribution temporaire de tâches spécifiques se rattachant à un emploi public, moyennant une rémunération) ;
- iii) Il y a la possibilité d'un accord individuel en ce qui concerne quelques aspects de la relation d'emploi (par exemple, concernant le traitement, mais dans le cadre de la grille indiciaire préétablie par la loi) ;
- iv) la possibilité de régulation collective sur certains sujets identifiés dans la loi (comme, par exemple, des compléments de rémunération et des systèmes adaptés et spécifiques de notation, de durée et d'organisation du temps de travail).

Ces accords sont des accords de carrières ou des accords de l'employeur public, conclu notamment par une commune.

Dans quelques matières, le régime de la fonction publique inclut des dispositions communes au « droit privé du travail » (parmi d'autres : le congé parental, la liberté syndicale et le droit à la grève), malgré, dans certains cas, des limites et des adaptations propres au cadre administratif d'exécution des tâches.

L'application du « droit privé du travail » à la fonction publique territoriale ne peut se faire que dans le respect des principes constitutionnels propres de la fonction publique territoriale (art. 243 de la Constitution).

L'adaptation du régime de référence doit se concilier avec le système de l'administration communale.

La loi prévoit que le maire a le pouvoir de « *décider dans toutes les affaires relatives à la gestion et à la direction des ressources humaines des services de la commune* »^{52 53}, sauf en ce qui concerne l'exercice du pouvoir de sanction disciplinaire, dont la compétence appartient à l'organe exécutif collégial⁵⁴.

L'assemblée municipale a le pouvoir de définir le nombre de travailleurs⁵⁵. Dans les paroisses, l'assemblée a aussi le pouvoir de fixer le nombre d'emplois⁵⁶, mais la gestion des ressources humaines est une responsabilité de l'organe exécutif collégial⁵⁷.

En 2012, la loi a fixé des limites quantitatives quant au nombre de dirigeants des communes, en fonction de l'importance numérique de la

⁵² Article 35-2/d) de la loi 75/2013, du 12 septembre 2013. Le maire fait aussi la gestion des ressources humaines des établissements scolaires (art. 35-2/e) de la même loi).

⁵³ Il peut déléguer certaines compétences (art. 38-2 de la même loi).

⁵⁴ Statut général de la fonction publique.

⁵⁵ Article 25/o), de la loi 75/2013 du 12 septembre 2013.

⁵⁶ Article 9-1/m), de la loi 75/2013 du 12 septembre 2013.

⁵⁷ Article 9/e), de la Loi 75/2013 du 12 septembre 2013.

population ⁵⁸ ; ce qui a emporté globalement une réduction significative de ce nombre, fin 2012.

En août 2013, la fonction publique des collectivités locales représentait 19,74% de tous les emplois publics ⁵⁹.

Répartition de l'emploi des administrations publiques ⁶⁰

	Total	Centrale	Régionale	Locale	Rapport locale/centrale
Portugal	611.801	458.353	22.689	120.759	19,74

II.2.2. Des moyens financiers

Le premier — et probablement le plus important — aspect, qu'il faut souligner, est le fait de que l'ordre juridique portugais, en ce qui concerne les finances locales, connaît une période de réforme, dictée par les exigences de la Troika.

Dans ce contexte, depuis le 1^{er} janvier 2014, est entrée en vigueur une nouvelle loi de finances locales (Loi n. 73/2013).

Les principaux aspects de ce nouvel encadrement — qui sera la base de nos observations — peuvent se résumer comme suit, en ce qui concerne les communes ⁶¹ :

- plus grande attention aux principes de (i) équité entre générations (ii) consolidation de comptes, (iii) transparence et (iv) sélectivité des

⁵⁸ Loi n.º 49/2012, du 29 août 2012, qui ajuste à l'administration locale la loi 2/2004 du 15 janvier 2004, modifiée par les lois n.º 51/2005 du 30 août 2005, n.º 64-A/2008 du 31 décembre 2008, n.º 3-B/2010 du 28 avril 2010 et n.º 64/2011, du 22 décembre 2011, portant approbation du statut du personnel dirigeant de l' Administration publique.

⁵⁹ Boletim Estatístico do Emprego Público n.º 9, octobre de 2013 (<http://www.portugal.gov.pt/media/1229290/20131031%20boep%2009outubro.pdf> – consulté la dernière fois en 14.12.2013).

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ Au-dehors des communes, le nouveau régime prévoit aussi des règles financières applicables aux entités *supra* municipales (entités intercommunales et régions métropolitaines) et *infra* municipales (paroisses, communes).

dépenses publiques ;

- tentative de renforcer l'autonomie locale, par la réserve, à leur faveur, du produit de certains impôts sur la propriété immobilière ;
- plus grande limitation de l'accès au crédit (particulièrement en ce qui concerne les emprunts) ;
- réduction quantitative des transferts (fonds) de l'Etat.

D'une façon linéaire et simpliste, on peut affirmer que les principaux moyens de financement des communes portugaises sont — au-delà des rémunérations du patrimoine (peu significatives, au demeurant) — les revenus d'origine fiscale, les emprunts et les revenus dérivés (transferts).

II.L2.2.1. Les revenus fiscaux

En ce qui concerne les revenus fiscaux, se distinguent les impôts locaux et les taxes locales.

Dans le cadre normatif du système financier portugais, les « impôts locaux » sont des impôts destinés aux collectivités locales, bien qu'ils soient perçus par l'Etat. C'est le cas de :

- i) l'impôt municipal sur la propriété de biens immobiliers (IMI – *Imposto Municipal sobre Imóveis*), dont le taux peut être fixé par les collectivités (Assemblées municipales), dans les limites établies par la loi) ;
- ii) un impôt spécial sur les revenus des sociétés (la *Derrama*, qui est optionnelle et qui s'ajoute à l'impôt général sur le « revenu » des personnes morales - IRC) ;
- iii) un pourcentage de l'impôt sur la circulation de véhicules (IUC – *Imposto Único de Circulação*).

En tous cas, ces impôts sont soumis au principe de la réserve de la loi et, par conséquent, doivent être établis par l'Etat (pouvoir législatif). En

aucune façon, les communes peuvent créer leurs propres impôts locaux.

En ce qui concerne les taxes, elles peuvent être établies par les collectivités locales — mais toujours, dans le respect de la loi — mais doivent constituer un paiement pour une des trois différentes contreparties fournies aux populations locales :

- i) la prestation individuelle d'un service public local (par exemple, la délivrance d'un document, un travail d'inspection ou l'exécution de travaux sur un chemin public d'usage privatif) ;
- ii) l'usage privatif d'un bien du domaine public (la promenade sur une esplanade publique, l'installation d'un stand sur une foire ou un marché d'une place publique, ou encore, l'installation de publicités sur l'espace public) ;
- iii) la délivrance de licences ou de permis pour pêcher, construire, faire du feu en forêt, etc..

L'ordre juridique portugais prévoit un régime spécial qui régule spécifiquement les taxes des entités locales (la loi n° 53-E/2006).

II. 2.2.2. Les emprunts

En ce qui regarde le crédit (abstraction faite des obligations municipales et autres formes juridiques), la loi de finances locales portugaise prévoit deux grands types d'emprunts :

- de court terme (qui ont une durée très limitée, doivent être remboursés jusqu'à la fin de l'année, et peuvent être mis en place seulement pour s'attaquer aux déficits à court terme)
- et de moyen-long terme (qui ont une durée supérieure à l'année et qui peuvent être contractés seulement pour affronter des

difficultés financiers graves ou pour effectuer des investissements importants).

Actuellement, le recours à ce type de revenus complémentaires est très limité, du fait du Pacte de stabilité imposé par la Troïka, le Gouvernement et les banques commerciales. En effet, il devient de plus en plus difficile pour les collectivités locales portugaises d'obtenir de l'argent, non seulement du fait de la crise des marchés, mais surtout en conséquence du statut de « mauvais payeurs » d'une grande partie des communes.

Avec la nouvelle loi, deux nouveaux « Instituts » ont été créés ; ils ont comme rôle d'aider les communes face à leurs difficultés financières : le Fonds d'appui municipal (pour discipliner le paiement des dettes accumulées) et le Fonds de régularisation municipale (pour sauver, protéger et conserver les communes face au risque d'insolvabilité ⁶²).

II. 2.2.3. La péréquation (transferts)

Finalement, il faut faire référence à la péréquation, ici entendu comme la redistribution de revenus entre l'Etat et les communes, concrétisée par différents transferts obligatoires désignées comme « fonds ».

Dans le contexte du système financier portugais, il est possible d'identifier les transferts suivants :

- i) Le fonds général municipal, qui vise à doter les communes pour l'exécution de leurs compétences ;
- ii) Le fonds de cohésion municipal, qui vise à renforcer la cohésion municipale, en favorisant la correction des asymétries, en faveur des communes les moins développées (il est distribué selon plusieurs indicateurs qui prennent en

⁶² En tout cas, il faut souligner que l'insolvabilité des communes n'est pas possible, parce que l'insolvabilité est exclue pour les collectivités publiques.

compte à la fois les inégalités économiques mais aussi les inégalités sociales) ;

- iii) Le fonds social municipal, qui vise à aider les communes à l'exécution de leurs devoirs et responsabilités, en rapport avec leurs fonctions sociales, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la santé ou de l'action sociale.

Les deux premiers fonds considérés ensemble - le fonds général municipal et le fonds de cohésion municipal - forment le « fonds d'équilibre financier », qui est le plus significatif transfert du budget de l'État au bénéfice des communes.

Du point de vue de l'évolution historique, on peut conclure que le montant de ces fonds vient à diminuer de façon constante : de 33% (avant 2007), à 25,3% (de 2007 à 2013), à 19,5% (2014) de la recette des principaux impôts portugais.

Au-delà de ces fonds, il est encore possible d'identifier un autre transfert : chaque commune peut recevoir une participation variable, jusqu'à 5%, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui se considèrent résidents de son territoire ⁶³.

II. 2.2.4. Les subventions de l'Etat

En règle, l'Etat ne peut concéder aucune forme de subventions aux communes, surtout face aux exigences des principes de l'égalité et de l'impartialité. Cependant, en certains cas exceptionnels, il lui est possible de concéder certaines aides avec des finalités bien définies et délimitées.

On peut ici signaler comme exemple :

⁶³ Dans les situations où la commune choisit de recevoir moins de 5%, la différence est considérée comme un bénéfice fiscal (une déduction) pour ses résidents.

- i) les projets d'intérêt national (mais avec une grande importance pour le développement régional et local), développés par les communes ;
- ii) les cas de calamité publique ;
- iii) les communes affectées par les investissements de la responsabilité du gouvernement central ou régional.

En tous cas, il faut souligner l'idée suivante : les subventions, qui ne sont pas strictement encadrées par la loi, sont, en règle générale, interdites.

Les seules formes d' « aides » admises sont celles légalement encadrées, prévues au budget de l'Etat et qui entrent dans un système de péréquation.

Annexe 9 : *Tableau des ressources et des dépenses (novembre 2013)*

In <http://www.dgo.pt/execucaoorcamental/Paginas/Sintese-da-Execucao-Orcamental-Mensal.aspx?Ano=2013&Mes=Dezembro>.

13 - Administração Local						
Período : janeiro a novembro						
	2012	Execução Acumulada		Grau de Execução (%)		Varição Homóloga Acumulada
		2012	2013	2012	2013	VH (%)
Receita corrente	5.573,2	5.135,5	5.142,1	92,1	86,1	0,1
Receita Fiscal	2.224,0	2.129,9	1.870,5	95,8	82,5	-12,2
Impostos diretos	2.088,9	2.008,0	1.752,4	96,1	81,9	-12,7
Imposto Municipal sobre Transmissões	386,0	357,0	347,6	92,5	94,7	-2,6
Imposto Municipal sobre Imóveis	1.229,6	1.203,8	961,5	97,9	70,7	-20,1
Imposto Municipal sobre Veículos	208,0	191,2	237,8	91,9	133,5	24,4
Derrama	261,2	252,7	202,2	96,7	86,8	-20,0
Outros	4,1	3,3	3,4	81,5	132,7	1,2
Impostos indiretos	135,1	121,9	118,1	90,2	92,5	-3,1
Taxas, Multas e Outras Penalidades	201,7	186,5	166,8	92,5	84,1	-10,6
Rendimentos da Propriedade	266,3	211,1	209,1	79,3	83,1	-1,0
Transferências Correntes	2.071,9	1.895,0	2.162,7	91,5	87,1	14,1
Lei das Finanças Locais	1.596,3	1.461,8	1.750,3	91,6	90,9	19,7
Fundo de Equilíbrio Financeiro	1.064,4	974,4	1.242,8	91,6	89,2	27,5
Fundo Social Municipal	140,6	130,6	130,0	92,8	92,5	-0,5
Participação IRS	391,3	356,8	377,5	91,2	96,4	5,8
Outros subsectores das AP	420,3	384,0	360,1	91,4	71,2	-6,2
Resto do mundo	26,0	21,8	20,4	83,7	80,1	-6,0

Outras transferências	29,2	27,5	31,8	94,2	114,2	15,8
Venda de bens e serviços correntes	738,5	652,0	668,4	88,3	97,5	2,5
Reposições não abatidas nos pagamentos	8,9	7,8	11,9	86,7	110,9	53,5
Outras receitas correntes	62,0	53,3	52,8	85,9	67,9	-0,8
Receita de capital	1.871,6	1.402,0	947,3	74,9	90,7	-32,4
Venda de Bens de Investimento	68,8	56,1	37,0	81,5	45,5	-34,1
Transferências de Capital	1.512,4	1.332,2	882,6	88,1	93,8	-33,8
Lei das Finanças Locais	690,8	631,7	323,1	91,4	89,9	-48,8
Fundo de Equilíbrio Financeiro	690,8	631,7	323,1	91,4	89,9	-48,8
Fundo de Coesão Municipal	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0
Outros subsectores das AP	69,0	56,1	61,3	81,3	41,7	9,2
Resto do mundo	728,2	622,6	487,7	85,5	117,8	-21,7
Outras transferências	24,4	21,9	10,4	89,7	50,7	-52,3
Outras receitas de capital	290,4	13,8	27,8	4,7	125,3	101,5
Receita Efetiva	7.444,9	6.537,5	6.089,4	87,8	86,7	-6,9
Despesa Corrente	4.801,5	4.254,6	4.597,7	88,6	94,3	8,1
Despesas com o pessoal	2.089,4	1.913,0	2.065,9	91,6	97,9	8,0
Remunerações Certas e Permanentes	1.618,4	1.492,5	1.564,9	92,2	97,2	4,9
Abonos Variáveis ou Eventuais	86,4	78,4	75,2	90,7	95,0	-4,0
Segurança social	384,6	342,2	425,8	89,0	101,2	24,4
Aquisição de bens e serviços	1.853,0	1.603,4	1.791,6	86,5	96,3	11,7
Juros e outros encargos	148,5	129,1	105,5	86,9	57,3	-18,3
Transferências	467,6	393,2	440,8	84,1	97,2	12,1
Subsectores das AP	201,1	180,2	196,9	89,6	83,3	9,3
Outras transferências	266,5	213,0	243,9	79,9	112,4	14,5
Subsídios	149,2	133,6	102,3	89,5	59,0	-23,5
Outras despesas correntes	93,8	82,2	91,7	87,7	98,1	11,5
Despesa de Capital	1.894,6	1.628,5	1.675,7	86,0	82,3	2,9
Aquisição de bens de capital	1.555,6	1.344,3	1.404,9	86,4	77,8	4,5
Transferências	283,9	237,7	247,8	83,7	124,7	4,2
Subsectores das AP	125,0	107,3	127,3	85,8	124,4	18,6
Outras transferências	158,9	130,4	120,5	82,1	125,1	-7,6
Outras despesas de capital	55,1	46,5	22,9	84,3	69,2	-50,7
Despesa efetiva	6.696,2	5.883,1	6.273,4	87,9	90,8	6,6
Saldo global	748,7	654,4	-184,0			
Despesa primária	6.547,7	5.754,0	6.167,9	87,9	91,7	7,2
Saldo primário	897,2	783,5	-78,5			
Saldo corrente	771,7	880,9	544,4			
Saldo de capital	-23,0	-226,5	-728,4			
Ativos financeiros líquidos de reembolsos	2,0	4,1	0,0			
<i>dos quais Receitas de :</i>						
Alienação de partes de Capital	-0,1	-0,1	-10,3			
Outros Ativos	-18,5	-14,8	-4,9			
Passivos financeiros líquidos de amortizações	-670,3	-328,4	0,0			
Poupança (+) / Utilização (-) de saldo da gerência anterior	76,5	321,9	-184,0			
Taxa de particip. financiam. comunitário	1,6%	1,6%	0,7%			

Notas :

Universo completo : 308 Municípios

2012

Os dados de 2012 correspondem à Conta de Gerência.

novembro : 308 Mun

2013

nov : 279 Mun ; Em falta :

- Alijó - Alvaázere - Arruda dos Vinhos - Barcelos - Cadaval - Celorico da Beira - Condeixa-a-Nova - Cuba - Grândola - Marvão - Mira - Moimenta da Beira - Monforte - Montemor-o-Novo - Ourém - Paços de Ferreira - Penafiel - Ponta do Sol - Porto Santo - Redondo - Sardoal - Serpa - Tondela - Vila de Rei - Vila Franca do Campo - Vila Nova de Paiva - Vila Real de Santo António - Vila Verde - Vouzela

Fonte : BIORC - DGO com base nos dados do SIIAL.

BIBLIOGRAPHIE SUR L'AUTONOMIE LOCALE AU PORTUGAL

Ouvrages

AAVV [coord. de António Cândido de Oliveira], *30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa*, Braga, Governo Civil do Distrito de Braga / Cejur, 2007.

AAVV, *Direito do ordenamento do território e Constituição (a inconstitucionalidade do Decreto-Lei n.º 351/93, de 7 de Outubro)*, Lisboa, Associação Portuguesa de promotores e investidores imobiliários, 1998.

José Alberto Melo Alexandrino, *Direito das autarquias locais*, in *Tratado de Direito Administrativo especial*, coord. de Paulo Otero e Pedro Gonçalves, IV, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, pp. 11 segs.

André Folque, *A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (condicionalismos constitucionais)*, Coimbra, Coimbra Editora, 2004.

André Gonçalves Pereira, *Contribuição para uma Teoria Geral do Direito Municipal*, diss. [inérita], Lisboa, 1959.

António Cândido de Oliveira, “Empresas municipais e intermunicipais : entre o público e o privado” in “Os caminhos da privatização da Administração pública (IV colóquio luso-espanhol de Direito administrativo)”, *Boletim da FDUC, Studia Iuridica*, 60, Coimbra editora, Coimbra, 2001.

António Cândido de Oliveira / Cláudia Viana / Joaquim Freitas da Rocha, *Legislação de Direito Regional e Local*, vol. 1, Braga, Cejur, 2008.

António Cândido de Oliveira / Marta Machado Dias, *Crimes de Responsabilidade dos Eleitos Locais*, Braga, Cejur, 2008.

António Cândido de Oliveira, *A Democracia Local (aspectos jurídicos)*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005.

António Cândido de Oliveira, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra, Coimbra Editora, 1993.

António Cândido de Oliveira, *Relações entre a Administração Estadual e a Administração Local : do diálogo à tutela*, Santarém, ATAM, 1992.

António Rebordão Montalvo, *O Processo de mudança e o novo modelo da gestão pública municipal*, Coimbra, Almedina, 2003.

António Sousa Franco, “Finanças do sector público. Introdução aos subsectores institucionais”, AAFDL, Lisboa, 1991.

Catarina Sarmiento e Castro, *A questão das polícias municipais*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003.

Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, *Direito do Urbanismo e Autarquias Locais – Realidade atual e perspetivas de evolução*, Coimbra, Almedina, 2006.

Fernanda Paula Oliveira, *Portugal : Território e Ordenamento*, Coimbra, Almedina, 2009.

Fernando Alves Correia, *Formas jurídicas de cooperação intermunicipal*, Coimbra, separata do BFDC, 1986.

Isabel Celeste Fonseca, Direito do contencioso administrativo autárquico, in *Tratado de Direito Administrativo especial*, coord. de Paulo Otero e Pedro Gonçalves, IV, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, pp. 301 segs.

Joaquim Carvalho, “O processo orçamental das Autarquias locais”, Almedina, Coimbra, 1996.

João Baptista Machado, *Participação e Descentralização. Democratização e neutralidade na Constituição de 1976*, Coimbra, Almedina, 1982.

Joaquim Freitas da Rocha, “Direito financeiro local (finanças locais)”, CEJUR, Braga, 2009.

João Pacheco de Amorim, *As Empresas Públicas no Direito Português : em especial, as empresas municipais*, Coimbra, Almedina, 2000.

João Paulo Zbyszewski, “O financiamento das autarquias locais portuguesas – um estudo sobre a provisão pública municipal”, Almedina, Coimbra, 2006.

J. J. Gomes Canotilho, “Espaço de política” e “espaço de competências” nas novas abordagens do poder local, Figueira da Foz, 1988.

Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo III – *Estrutura constitucional do Estado*, 5.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2004.

José Carlos Vieira de Andrade, *Autonomia Regulamentar e Reserva de Lei – Algumas reflexões acerca da admissibilidade de regulamentos das autarquias locais em matéria de direitos, liberdades e garantias*, Coimbra, separata do BFDC, 1987.

José Casalta Nabais, *A autonomia financeira das autarquias locais*, Coimbra, Almedina, 2007.

José Manuel Sardinha, *As Forças Armadas e as autarquias locais na ordem jurídica portuguesa*, Coimbra, Coimbra Editora, 1991.

José Manuel Sérvulo Correia, *Legalidade de autonomia contratual nos contratos administrativos*, Coimbra, Almedina, 1987.

Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, 10.^a ed., reimp., Coimbra, Almedina, 1980.

Marcelo Rebelo de Sousa / André Salgado de Matos, *Direito Administrativo Geral*, tomo I, 2.^a ed., Lisboa, D. Quixote, 2006.

Marcelo Rebelo de Sousa, *Lições de Direito Administrativo*, 3.^a ed., Lisboa, Lex, 1999.

Marcelo Rebelo de Sousa, *O sistema de governo municipal*, 2.^a ed., Santarém, ATAM, 1997.

Margarida Salema d'Oliveira Martins, *O princípio da subsidiariedade em perspetiva jurídico-política*, Coimbra, 2003.

Maria José L. Castanheira Neves, *Governo e Administração Local*, Coimbra, Coimbra Editora, 2004.

Marta Rebelo, “Obrigações Municipais - Uma Solução de Mercado para o Financiamento Municipal ; As Experiências do Direito Comparado e a Dinâmica de Implementação”, Almedina, Coimbra, 2004.

Nazaré da Costa Cabral, *O recurso ao crédito nas autarquias locais portuguesas*, Lisboa, AAFDL, 2003.

Pedro Gonçalves, *Regime Jurídico das Empresas Municipais*, Coimbra, Almedina, 2007.

Ricardo Leite Pinto, *Referendo Local e Descentralização Política : contributo para o estudo do referendo local no constitucionalismo português*, Coimbra, Almedina, 1988.

Rui Guerra Fonseca, *Autonomia estatutária das empresas públicas e descentralização administrativa*, Coimbra, 2005.

Sérgio Vasques, "Regime das taxas locais. Introdução e comentário", *Cadernos IDEFF*, n.º 8, Almedina, Coimbra, 2008.

Suzana Tavares da Silva, "As taxas e a coerência do sistema tributário", *Estudos regionais e locais*, CEJUR, Braga, 2008.

Vasco Matias, "Contributo para o estudo das finanças municipais em Portugal", Comissão e coordenação da região centro, Coimbra, 1987.

Vital Moreira, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra, Coimbra Editora, 1997.

Articles de doctrine

Afonso Rodrigues Queiró, «Descentralização», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, III (1990), pp. 569-574.

Ana de Oliveira Garcia, "O regime jurídico da mobilidade geral (sua adaptação à administração local)", in *Direito Regional e Local*, n.º 08, outubro/dezembro 2009, pp. 42-55.

Ana Fernanda Neves, "O regime de pessoal e a mobilidade nas empresas municipais", in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Alberto Xavier*, organizadores : Eduardo Paz Ferreira, Clotilde Celorico Palma, Helena Taveira Torres, Volume I, Coimbra, 2013, pp. 111-140.

Ana Fernanda Neves, A reorganização da Administração local autárquica, 2012, in http://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/a_reorganizacao_da_administracao_local_autarquica_ana_neves.pdf.

Ana Raquel Gonçalves Moniz, «Cedências para o Domínio Municipal : Algumas Questões», in *Direito Regional e Local*, n.º 04 (2008), pp. 21-33.

Ana Raquel Gonçalves Moniz, «O âmbito do domínio público autárquico», in AAVV, *Estudos em Homenagem ao Professor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento*, vol. I, Coimbra, 2006, pp. 153-182.

Ana Raquel Moniz, «Domínio público local : noção e âmbito», in *Domínio público local*, CEJUR, Braga, 2006, pp. 7 segs.

André Folque, «Indisciplina normativa na tutela das autarquias locais», in *Direito Regional e Local*, n.º 05 (2009), pp. 37-46.

António Barbosa de Melo, «O poder local na Constituição da República Portuguesa de 1976», in AAVV, *30 Anos de Poder Local na Constituição da República Portuguesa [Ciclo de conferências na Universidade do Minho]*, Braga, 2007, pp. 11-27.

António Cândido de Oliveira, «40 anos de desconcentração territorial regional em Portugal», in *Direito Regional e Local*, n.º 01, janeiro/dezembro 2008, pp. 5-13.

António Cândido de Oliveira, «As assembleias das autarquias locais e o bom funcionamento da administração pública», in *Direito Regional e Local*, n.º 19, julho/setembro 2012, pp. 5-14.

António Cândido de Oliveira, «Debate sobre a Reforma da Administração Local em Portugal : um breve contributo», in *Direito Regional e Local*, n.º 16, outubro/dezembro 2011, pp. 5-12.

António Cândido de Oliveira, «É necessária uma reforma territorial das freguesias?», in *Direito Regional e Local*, n.º 13, janeiro/março 2011, pp. 5-9.

António Cândido de Oliveira, «A criação de municípios em Portugal : as razões de um veto do Presidente da República», in AAVV, *Estudos em Homenagem ao Professor Marcello Caetano no centenário do seu nascimento*, vol. I, Coimbra, 2006, pp. 219-228.

António Cândido de Oliveira, «A regionalização administrativa na Constituição da República Portuguesa», in AAVV, *30 Anos de Poder Local...*, pp. 301-308.

António Cândido de Oliveira, «A regionalização : um caminho aberto», in *Scientia Iuridica*, XLIV, n.º 256/258 (1995), p. 301-316.

António Cândido de Oliveira, «Conceito de descentralização e semi-descentralização administrativa, segundo Charles Eisenmann», in *Scientia Iuridica*, XXIV, n.º 193/194 (1985), p. 45-65.

António Cândido de Oliveira, «Democracia Local : a organização, os poderes e o funcionamento dos “Plenos do Concelho” na Galiza e das Assembleias Municipais no Norte de Portugal», in *Direito Regional e Local*, n.º 05 (2009), pp. 5-11.

Artur Maurício, «A garantia constitucional da autonomia local à luz da jurisprudência do Tribunal Constitucional», in AAVV, *Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Coimbra, 2003, pp. 625-657.

Carla Amado Gomes, «A eleição do presidente da Câmara municipal em Portugal», in *O Direito*, ano 133 (2001), IV, pp. 895-906.

Carla Amado Gomes, «Referendo local : o medo de existir?», in *Direito Regional e Local*, n.º 00 (2007), pp. 27-33.

Carlos Abreu de Amorim, «Nascimento de um município ou o legislador que se esqueceu de obedecer à lei – Ac. do STJ de 14.06.2007, Proc. 07B190, anotado», in *Direito Regional e Local*, n.º 00, outubro/dezembro 2007, pp. 71-78.

Carlos Baptista Lobo, «Novo regime jurídico do sector empresarial local (algumas reflexões preliminares)», in 30 anos de poder local na Constituição da República Portuguesa, Coimbra editora, Coimbra, 2007, pp. 17-61.

Carlos Blanco de Moraes, «A dimensão interna do princípio da subsidiariedade no ordenamento português», in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 58, II (1998), pp. 779-821.

Carlos José Batalhão, «Algumas dúvidas jurídico-constitucionais sobre a reforma territorial das freguesias (um olhar sobre a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio)», in *Direito Regional e Local*, n.º 20, outubro/dezembro 2012, pp. 15-25.

Cláudia Viana, «O instituto do referendo local à luz da jurisprudência constitucional», in *Direito Regional e Local*, n.º 05, janeiro/março 2009, pp. 28-36.

Cláudia Viana, «Contratos públicos “in house” – em especial, as relações contratuais entre municípios e empresas e intermunicipais», in *Direito Regional e Local*, n.º 00 (2007), pp. 34-42.

Cláudia Viana, «O instituto do referendo local à luz da jurisprudência constitucional», in *Direito Regional e Local*, n.º 05 (2009), pp. 28-36.

Cláudia Viana, «O procedimento de ajuste direto no Código de Contratos Públicos (e sua aplicação às autarquias locais)», in *Direito Regional e Local*, n.º 06 (2009), pp. 5-16.

Eduardo Paz Ferreira, «Problemas da Descentralização Financeira», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. 38.º, 1 (1997), pp. 121-131.

Fernanda Maçãs, «São os municípios utentes de serviços públicos essenciais?» in *Direito Regional e Local*, n.º 04 (2008), pp. 5-11.

Fernanda Paula Oliveira, «A Proposta de Lei n.º 104/XII : uma perspetiva geral», in *Direito Regional e Local*, n.º 20, outubro/dezembro 2012, pp. 5 e segs.

Fernanda Paula Oliveira, «Tutela da legalidade urbanística : autonomia local em perigo? (Alguns exemplos práticos)», in *Direito Regional e Local*, n.º 16, outubro/dezembro 2011, pp. 25-36.

Isabel Celeste M. Fonseca, «O contencioso pré-contratual (autárquico) : como é e como se gostaria que (não) fosse», in *Direito Regional e Local*, n.º 04, outubro/dezembro 2008, pp. 47-61.

Isabel Celeste M. Fonseca, «Contencioso administrativo autárquico : a proteção de direitos fundamentais», in *Direito Regional e Local*, n.º 01 (2008), pp. 41-53.

Isabel Celeste M. Fonseca, «Contencioso administrativo e contencioso administrativo autárquico : resenha dos casos urgentes mais recentes», in *Direito Regional e Local*, n.º 00 (2007), pp. 43-52.

Joana Costa Nora, «Contratos celebrados por municípios para consolidação e reprogramação da dívida de curto prazo e recurso ao crédito para o respetivo

pagamento, Ac. do Tribunal de Contas de 06.01.2009, Proc. n.º 1460/2007», in *Direito Regional e Local*, n.º 6, abril/junho 2009, pp. 37-49.

João Baptista da Costa Carvalho, «A relação entre a dimensão do município e o cumprimento da lei. O caso do POCAL», in *Direito Regional e Local*, n.º 01 (2008), pp. 25-37.

João Baptista da Costa Carvalho, «Os Municípios portugueses : análise financeira e cumprimento da Lei das Finanças Locais», in *Direito Regional e Local*, n.º 06 (2009), pp. 17-26.

João Caupers, «Divisão administrativa e órgãos regionais», in *Direito Regional e Local*, n.º 8, outubro/dezembro 2009, pp. 3-8.

João Miranda, «A reforma do governo do território em tempo de crise», in *A crise e o Direito Público*, Actas do VI Encontro de Professores Portugueses de Direito Público, coord. de Pedro Gonçalves, Carla Amado Gomes, Filipa Calvão e Helena Melo, Lisboa, 2013, pp. 191 segs — livro digital disponível em http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_encontrosdp_31out2013a.pdf.

Joaquim Freitas da Rocha, «A lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso (breve enquadramento)», in *Direito Regional e Local*, n.º 18, abril/junho 2012, pp. 25 e segs.

Joaquim Freitas da Rocha, «As finanças das regiões autónomas numa perspetiva jurídica (aproximação ao Direito Financeiro Regional)», in *Direito Regional e Local*, n.º 08, outubro/dezembro 2009, pp. 9-21.

Joaquim Freitas da Rocha, «Contração de empréstimos por parte de municípios, Ac. do Tribunal de Contas de 11.12.07, Proc. 1345/07», in *Direito Regional e Local*, n.º 01, janeiro/março 2008, pp. 54-67.

Joaquim Freitas da Rocha, «Da perequação financeira em referência aos entes locais - Contornos de um enquadramento jurídico- normativo», in *AAVV, 30 anos de poder local na Constituição da República Portuguesa*, Coimbra editora, Coimbra, 2007, pp. 41-77.

Joaquim Freitas da Rocha, «Finanças públicas restritivas – o impacto das medidas da Troika nas regiões autónomas e nas autarquias locais», in *Direito Regional e Local*, n.º 15, julho/setembro 2011, pp. 5-14.

Joaquim Freitas da Rocha, «O Direito Financeiro Público ao nível das suas células-base territoriais (As finanças das freguesias)», in *A reforma do Estado e a Freguesia*, ANAFRE/NEDAL, Braga, 2013, 202 segs.

Joaquim Freitas da Rocha, «O sistema financeiro local português (considerações analíticas)», in *Direito Regional e Local*, n.º 09, janeiro/março 2010, pp. 5-18.

Jorge Miranda, «O poder local na Assembleia Constituinte», *AAVV, 30 Anos de Poder Local...*, pp. 177-188.

José Casalta Nabais, «A Autonomia financeira das autarquias locais», in *AAVV, 30 Anos de Poder Local...*, pp. 125-157.

José Casalta Nabais, in «A autonomia local (alguns aspetos gerais)», in AAVV, *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, vol. II, Coimbra, 1993, pp. 107-221.

José de Melo Alexandrino, «A Administração Local autónoma : situação atual e propostas de reforma apresentadas na sequência do Memorando da Troika», in *Direito Regional e Local*, n.º 18, abril/junho 2012, pp. 9-10.

José de Melo Alexandrino, «A problemática do controlo na administração local», in *Direito Regional e Local*, n.º 8, outubro/dezembro 2009, pp. 22-32.

José de Melo Alexandrino, «Limites à regulamentação municipal no âmbito da propaganda política», in *Direito Regional e Local*, n.º 10, abril/junho 2010, pp. 29-34.

José de Melo Alexandrino, «O défice de proteção do poder local : defesa da autonomia local perante o Tribunal Constitucional?», in *Direito Regional e Local*, n.º 05 (2009), pp. 12-27.

José Luís Carneiro, «A proposta de reforma da administração local – ‘O estado do debate’», in *Direito Regional e Local*, n.º 17, janeiro/março 2012, pp. 30-38.

José Manuel Sérvulo Correia / Jorge Bacelar Gouveia, «O financiamento das assembleias distritais e a Constituição», in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. 38.º, 1 (1997), pp. 233-263.

Luísa Neto, «Indirizzos constitucionais da normação estatutária regional : os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.ºs 402/2008 e 403/2009», in *Direito Regional e Local*, n.º 11, julho/setembro 2010, pp. 3-15.

Mário Aroso de Almeida, «O novo Código Regulamentar do Município do Porto : da importância da dimensão jurídica ao nível municipal», in *Direito Regional e Local*, n.º 03, julho/setembro 2008, pp. 3-7.

Mário Ferreira Monte, «A perda de mandato e a inelegibilidade emergente de crimes praticados no exercício de cargos políticos, Ac. do Tribunal Constitucional de 23.09.2009, Proc. n.º 771/09», in *Direito Regional e Local*, n.º 08, outubro/dezembro 2009, pp. 56-68.

Mário Tavares da Silva, «Os sujeitos da tutela : quem aplica?», in *Direito Regional e Local*, n.º 16, pp. 37-43.

Marta Rebelo, «O conceito de endividamento líquido municipal compatível com o SEC 95 : interpretação do ar. 36.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais», in *Direito Regional e Local*, n.º 01, janeiro/março 2008, pp. 38-40.

Marta Rebelo, «Reforma do sistema de financiamento local», in AAVV, *30 Anos de Poder Local...*, pp. 29- 40.

Miguel Primaz, «As Garantias Tributárias no Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais», in *Direito Regional e Local*, n.º 4, outubro/dezembro 2008, pp. 34-46.

Paulo Pereira Gouveia, «Os poderes do Estado e a autonomia financeira regional», in

Direito Regional e Local, n.º 13, janeiro/março 2011, pp. 10-20.

Pedro Cruz e Silva, «Notas sobre a Proposta de lei n.º 44/XII do Governo para a reorganização administrativa territorial autárquica», in *Direito Regional e Local*, n.º 17, janeiro/março 2012, pp. 39-48.

Pedro Costa Gonçalves, «Controlo prévio das operações urbanísticas após a reforma legislativa de 2007», in *Direito Regional e Local*, n.º 01 (2008), pp. 14-24.

Rui Machete, «O Poder Local e o conceito de autonomia institucional» (1988), in *Estudos de Direito Público e Ciência Política*, Lisboa, 1991, pp. 559-585.

Vital Moreira, «Associações intermunicipais e áreas metropolitanas», in *Direito Regional e Local*, n.º 00 (2007), pp. 5-19.

Vital Moreira, «Empréstimos municipais, autonomia local e tutela governamental», in *Direito Regional e Local*, 3 (2008), pp. 25-44.

Vital Moreira, «O poder local na Constituição da república Portuguesa de 1976», in *AAVV, 30 Anos de Poder Local...*, p. 279-299.

Wladimir de Brito, «Os Agrupamentos Europeus de Cooperação Territorial (AECT)», in *Direito Regional e Local*, n.º 00 (2007), pp. 20-26.