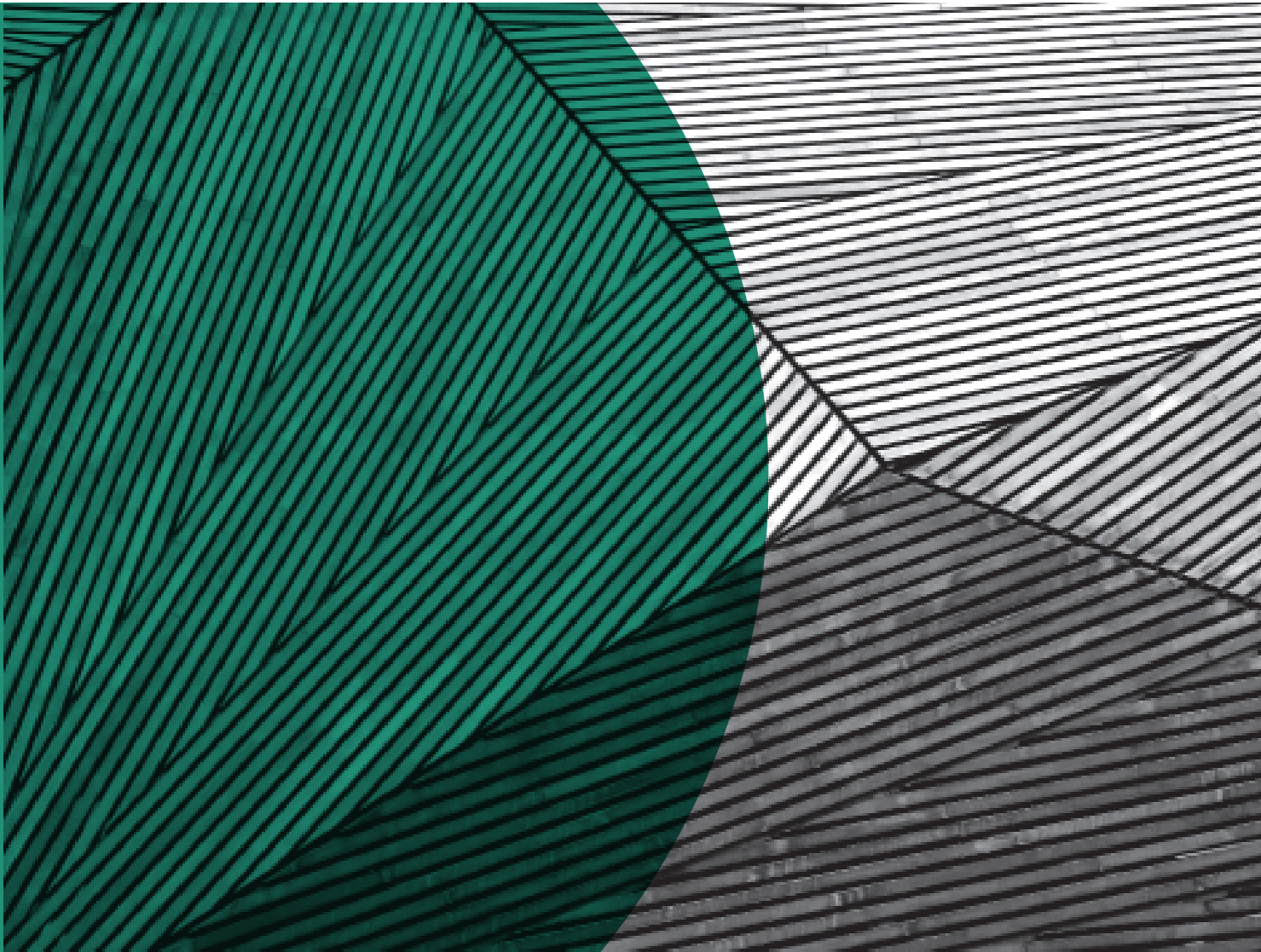


LA GOUVERNANCE LOCALE DANS LES ETATS-MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE L'AUTONOMIE LOCALE AU PORTUGAL

JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO | CARLA AMADO GOMES | LUÍS PEREIRA COUTINHO
ANA FERNANDA NEVES | GUILHERME DE OLIVEIRA MARTINS



OLA

(Observatory on Local Autonomy)

CERAPS (CNRS, UMR n°8026 - Université de Lille 2)

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

L'autonomie locale au Portugal



Auteurs : 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 et professeure Invitée à la Faculté de Droit de l'Université Neuve de Lisbonne (points I.2.4 à II.1.2)

LUÍS PEDRO PEREIRA COUTINHO, Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Lisbonne (point I.2.3.)

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

GUIILHERME DE OLIVEIRA MARTINS, Assistante à la Faculté de Droit de l'Université de Lisbonne (point II.2.2. à la fin)

Relectrice : BERNADETTE DUARTE, Maître de conférences de la Faculté libre de droit de l'Université Catholique de Lille, responsable du Master 2 Professions juridiques et administratives

Table des matières

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

Annexe n°2 : Processus historique de la décentralisation

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

4.1. *La décentralisation : outils de la transition démocratique*

4.2. *La « modernisation/désengagement » de l'Etat*

4.3. *L'intégration européenne*

5. Annonce du plan

I. Le système institutionnel local : « des collectivités en attente de région »

I.1. Le droit local

Annexe n°3 : La liste des sources juridiques applicables

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

Annexe n°4 : 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°5 : Présentation de l'organisation administrative régionale

I.2.1.2. La commune (*município*)

Annexe n°6 : Présentation de l'organisation administrative communale

I.2.1.3. La paroisse (*freguesia*)

Annexe n°7 : Présentation de l'organisation administrative de la paroisse

I.2.2. D'autres formes d'organisation locale créés par la loi : les aires métropolitaines

Annexe n°8 : Présentation de l'organisation administrative des aires métropolitaines

I.2.3. Les Açores et Madère, régions politiques

Annexe n°9 : Présentation de l'organisation administrative des Açores et de Madère

I.2.4. Les districts, circonscriptions déconcentrées de l'Etat

Annexe n°10 : Présentation de l'organisation administrative des districts

II. L'action publique locale.

Les communes face à la décentralisation

II.1. Les compétences locales contrôlées

II.1.1. La liste des compétences

Annexe n°11 : Tableau de répartition des compétences

II.1.2. Les contrôles exercés sur les collectivités locales

II.2. Des moyens locaux multiples

II.2.1. Une fonction publique territoriale

Annexe n°12 : Sources juridiques et données chiffrées sur la fonction publique territoriale

II.2.2. Des moyens financiers dispersés

II.2.2.1. Les revenus propres

Annexe n°13 : Tableau des ressources. Recettes municipales de 2006 et 2007

II.2.2.2. Une péréquation multi niveaux

II.2.2.3. Les subventions

II.2.2.3.1. Les subventions européennes

II.2.2.3.2. Les subventions de l'Etat

II.2.2.4. L'emprunt

Annexe 14 : Tableau des dépenses. Dépenses municipales de 2006 et 2007, selon leur nature

Introduction

Indépendant depuis le milieu du XII^e siècle, le Portugal a réalisé son unité territoriale dès le XIII^e siècle et 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 toujours 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.

1. Un Etat unitaire décentralisé

Si la notion controversée de « pouvoir local », reprise dans la Constitution de 1976 ¹, désigne la dimension politique des collectivités locales ², l'autonomie administrative et financière dont elles disposent s'apparente 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 du 2 avril 1976** ³, « *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* ».

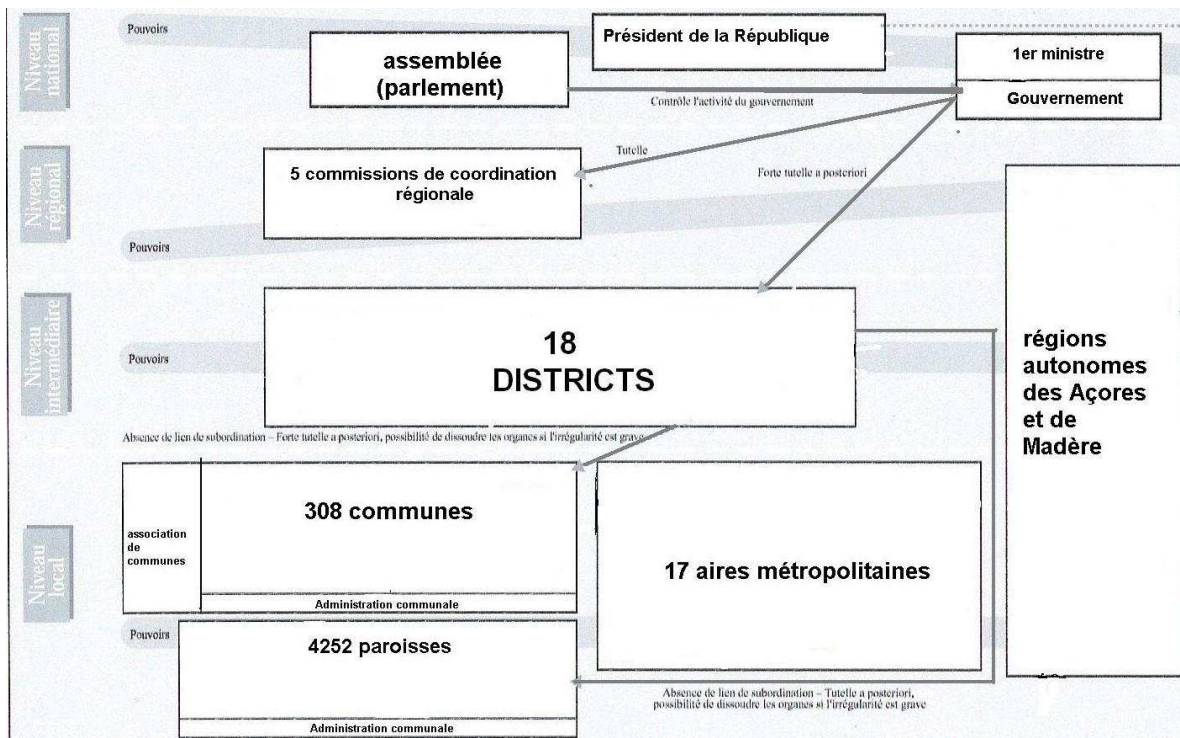
¹ Troisième partie, titre VIII, articles 235 à 265.

² Cf. 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.º 05 (Janeiro/Março de 2009), pp. 12 à 27.

³ Cf. http://app.parlamento.pt/site_antigo/frances/const_leg/crp_franc/CRP_VII.pdf

Annexe n°1

Tableau du système institutionnel national



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

« Personnes morales territoriales dotées d'organes représentatifs »⁴, les collectivités locales sont les *freguesias*, sortes de « paroisse civile » (il sera retenu ici le terme de « paroisse »), 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 administratives⁵.

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

⁴ Article 235 § 2.

⁵ Article 236 § 1.

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* » ⁶. 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 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 ⁷, caractérisé par la nature non électorale d'organes municipaux organisés sur la base d'une représentation organique hiérarchisée, une confusion entre les différents échelons de l'administration locale et centrale, un régime de tutelle et une 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.

⁶ Article 236 § 3.

⁷ 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 à 558.

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 (pas de 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.

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 XV^e au XVIII^e 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 successives phases de centralisation et de décentralisation. L'organisation administrative du pays va reposer sur les échelons « communal » (*concelhos*), « infra-communal » (*paróquias* ou *freguesias*) et « départemental » (districts créés par la loi du 25 avril 1835, avec à leur tête un gouverneur civil nommé par le pouvoir central).

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 I^{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 de maintien de la suprématie du pouvoir central.

Quant à l'*Estado Novo* salazariste (1933-1968), défenseur intransigeant d'une centralisation renforcée, il s'est attribué tout pouvoir pour contrôler, nommer et révoquer selon son bon plaisir les instances 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 Sá Carneiro a publié en 1980 un *Livre blanc sur la régionalisation*, imité en cela par son successeur en 1981, 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 Cavaco Silva, plusieurs projets de loi ont été déposés à l'Assemblée de la République ; une loi-cadre sur la régionalisation a été finalement

approuvée, à l'unanimité (loi n° 56/91 du 13 août 1991).

Relégué à l'arrière-plan en 1994 par Cavaco Silva, pour cause de priorité accordée à la convergence européenne et de coûts supposés trop élevés, le projet de régionalisation va rebondir à l'automne 1995 avec l'arrivée au pouvoir du Parti socialiste et d'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) est approuvée, posant le principe et la carte d'un découpage du territoire continental en huit régions : « Entre Douro et Minho », « Trás-os-Montes e Alto Douro », « Beira Litoral », « Beira interior », « Estremadura e Ribatejo », « Lisboa e Setúbal », « Alentejo » et « Algarve ».

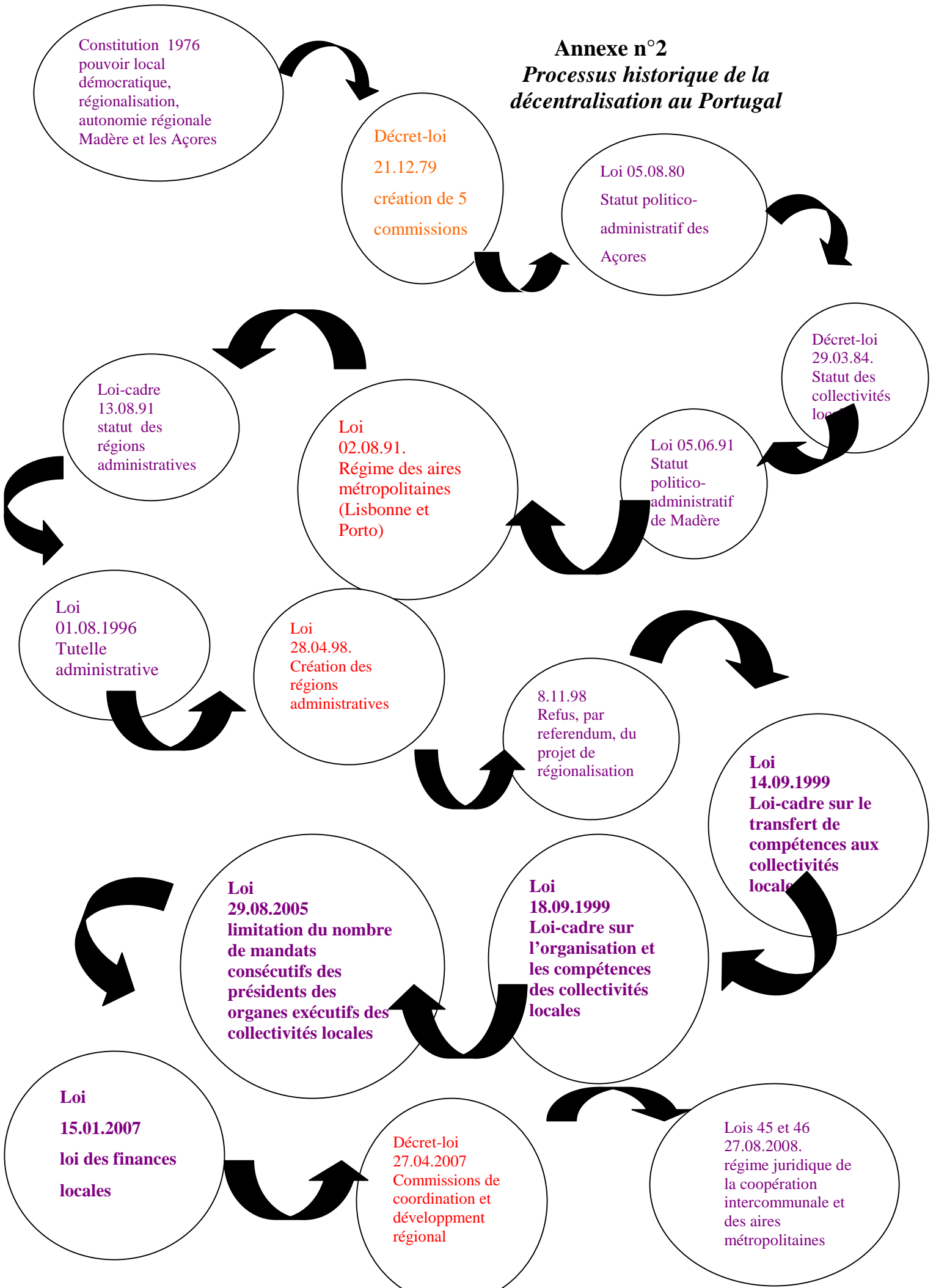
La dernière étape de ce long processus passa par l'approbation du cadre ainsi défini par un référendum national (imposé par la révision constitutionnelle de 1997) portant sur deux questions :

- 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.

Annexe n°2
Processus historique de la décentralisation au Portugal



4. 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.

4.1. La décentralisation : outils de la transition démocratique

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 néo-libérales, 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 juste avant.

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 à la date de remise de la déclaration 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° 46/2006 du 29 août 2005).

Le financement de la campagne électorale des candidats et le soutien économique des pouvoirs publics aux partis présentant des candidats aux élections locales sont régis par la loi n° 19/2003 du 20 juin 2003.

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. Les élus, 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).

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 du mandat de l'élu.

4.2. 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 Anibal Cavaco Silva 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 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 est conçue aussi comme un moyen de transférer des charges coûteuses aux collectivités locales⁹.

C'est là que se fait sentir l'influence de l'Union européenne. 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.

⁸ 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 Voir la loi des finances locales (loi n.º 2/2007 du 15 janvier 2007).

4.3. 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).

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.

5. 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 en résulte que le processus de décentralisation reste en suspens, dans l'attente que les régions deviennent effectives (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 : « des collectivités en attente de région ¹⁰ »

L'article 6-1 de la Constitution précise que « *L'Etat est unitaire et observe tant dans son organisation que son action [...] l'autonomie des collectivités territoriales et de la décentralisation démocratique de l'administration* ». En effet, le Portugal comporte plusieurs collectivités locales, prévues par la constitution, mais son processus de décentralisation est encore en cours.

Cette situation explique que la législation relative à ce processus soit assez diffuse et le fonctionnement de l'organisation décentralisée plutôt complexe.

En effet, les régions administratives, collectivités locales constitutionnellement prévues, n'ont pas d'existence réelle, d'autres institutions subsistent alors qu'elles ne sont pas prévues dans l'organisation administrative décentralisée, comme les districts, et d'autres se constituent en fonction de celles qui manquent (les aires métropolitaines et les associations de communes, par exemple).

I.1. Le droit local

Il convient, en premier lieu, de souligner que, bien que le Portugal soit un Etat unitaire, le fondement statutaire des collectivités locales se trouve à titre principal dans le texte de la Constitution de 1976 ; comme le prouve le nombre important de dispositions constitutionnelles s'y rapportant.

Les collectivités locales constituent une forme de décentralisation territoriale de nature essentiellement administrative. Pourtant, dans la Constitution, leur existence et leur statut sont présentés exclusivement au sein de la fonction administrative de l'Etat. Leur régime est défini dans la IIIe partie de la Constitution, réservée à l'organisation du pouvoir politique de l'Etat. Le régime des collectivités

¹⁰ Cf. Jorge Bacelar Gouveia, « Des collectivités locales en attente de région », in *Les collectivités décentralisées de l'Union Européenne*, La documentation française, 2003.

locales semble toutefois avoir une moindre importance constitutionnelle que celui des régions autonomes, dans la mesure où il est essentiellement défini par des lois qui n'ont pas de valeur constitutionnelle, malgré les 26 articles du titre VIII de la Constitution qui y sont consacrés.

Le régime juridique des régions autonomes trouve son fondement dans les dix articles du titre VII de la Constitution. De plus, les statuts politico-administratifs régionaux sont fixés pour les Açores par la loi n° 39/80 du 5 août 1980 (récemment modifiée par la loi n° 2/2009 du 11 janvier 2009), et pour Madère, par la loi n°13/91 du 5 juin 1991 (avec des modifications en 1999 et 2000).

Ensuite, il importe d'illustrer le contenu du droit local en partant des normes constitutionnelles, c'est-à-dire du sommet de la hiérarchie des normes.

La Constitution régleme avec précision tout ce qui concerne les collectivités locales : elle établit explicitement les principes de la décentralisation. Le titre VIII de la IIIème partie de la Constitution est consacré aux pouvoirs locaux et précise que :

- les collectivités locales sont des personnes morales territoriales dotées d'organes représentatifs. Ces derniers ont pour objectif de défendre les intérêts de leurs habitants (art. 235) ;
- les catégories de collectivités locales sont les paroisses (*freguesias*), les communes (*municípios*) et les régions administratives (art. 236) ;
- des compétences propres sont attribuées et définies par la loi, conformément au principe de décentralisation administrative (art. 237) ;
- le principe d'autonomie financière et patrimoniale est reconnu : les collectivités locales disposent d'un patrimoine et de finances propres (art. 238) ;
- la structure des organes de chaque collectivité prévoit l'existence d'une assemblée délibérative et d'un organe exécutif collégial (art. 239) ;

- 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) ;

- la tutelle exercée sur les collectivités locales, transformée en un contrôle de légalité (vérification du respect de la loi par les organes de la collectivité locale), ne peut être exercée que dans certains cas et sous certaines formes prévues par la loi (art. 242) ;

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

De plus, toujours d'après la Constitution :

- les membres des organes élus (tous ne sont pas élus directement, ainsi les membres des assemblées municipales comprennent de droit les présidents des comités de paroisse cf. annexe n° 6) 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) ;

- 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) ;

- 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) ;

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

- les étrangers et les apatrides, séjournant ou résidant au Portugal, jouissent des mêmes droits et sont assujettis aux mêmes devoirs que les citoyens portugais. Ils ont donc *a priori* le droit de participer aux élections locales et de pouvoir devenir des élus locaux.

En ce qui concerne les textes de nature législative, ils sont relativement nombreux et manquent parfois de cohérence. Des principes et des dispositions du Code administratif de 1936-1940 sont encore en vigueur, notamment en ce qui concerne les attributions (*atribuições*) des collectivités locales. Mais le texte le plus important est la loi n° 169/99 du 18 septembre 1999 qui fixe le cadre quant aux compétences et au fonctionnement des organes des paroisses et des communes.

Annexe n°3

La liste des sources juridiques applicables

- Loi n° 169/99 du 18 de septembre 1999, avec des modifications en 2002 et 2007 (loi-cadre des compétences et fonctionnement des organes des collectivités locales) ;
 - Loi n° 159/99 du 14 septembre 1999 (loi-cadre du transfert de fonctions et compétences aux collectivités locales) ;
 - Loi n° 2/2007 du 15 janvier 2007 (loi des finances locales) ;
 - Décret-loi n° 38/2008 du 7 mars 2008 (régime juridique sur le rééquilibrage financier des communes) ;
 - Loi n° 53-E/2006 du 29 décembre 2006 (régime général des taxes des collectivités locales) ;
 - Loi n° 27/96 du 1 août 1996 (tutelle administrative) ;
 - 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° 11/96 du 18 avril 1996 (exercice du mandat des membres des exécutifs des paroisses) ;
 - Loi n° 46/2005 du 29 août 2005 (**limitation du nombre de mandats consécutifs des présidents des présidents des organes exécutifs des collectivités locales**) ;
 - Loi 64/93 du 26 août 1993, avec des modifications successives, dont la plus récente est le décret-loi n° 71/2007 du 27 mars 2007 (incompatibilités des titulaires de charges politiques) ;
 - les dispositions non abrogées du Code administratif de 1936-1940.
-
- Loi organique n° 1/2001 du 14 août 2001, modifiée par la loi n° 3/2005 du 29 août 2005 (loi électorale pour les organes des collectivités locales) ;
 - Loi organique n° 4/2000 du 24 août 2000 (régime de référendum au niveau local) ;
 - Loi n° 19/2003 du 20 juin 2003 (financement des partis politiques et des campagnes électorales) ;
 - Loi n° 11/82 du 2 juin 1982 (régime de création et extinction des collectivités locales),
 - Loi n° 142/85 du 18 novembre 1985, modifiée par les lois 124/97 du 27 novembre 1997, 32/98 du 18 juillet 1998 et 48/99 de 16 juillet 1999 (loi-cadre sur la création des communes) ;
 - Loi n° 48/99 du 16 juin 1999 (régime sur l'installation des nouvelles communes) ;
 - Loi n° 8/93 du 5 mars 1993 (loi-cadre sur la création des paroisses) ;
 - Loi 56/91 du 13 août 1991 (loi-cadre sur les régions administratives) ;
 - Loi n° 54/98 du 18 août 1998 (associations représentatives des communes et des paroisses) ;
 - Loi n° 45/2008 du 27 août 2008 (régime juridique de l'intermunicipalisme, c'est-à-dire la coopération entre communes au sens de *municípios*) ;
 - Décret-loi n° 5/91 du 8 janvier 1991 (régime des assemblés du district) ;
 - Décret-loi n° 252/92 du 19 novembre 1992 (statut du gouverneur civil) ;
 - Loi n° 46/2008 du 27 août 2008 (régime juridique des aires métropolitaines de Lisbonne et du Porto) ;
 - Loi 53-F/2006 du 20 décembre 2006 (régime du secteur des entreprises locales) ;
 - Décret-loi n° 116/84 du 6 avril 1984, modifié par le décret-loi n° 198/91 du 29 mai 1001 et par les lois n° 44/85 du 13 septembre 1985 et 96/99 du 17 juillet 1999 (organisation des services municipaux) ;
 - Loi n° 19/2004 du 20 mai 2004 (régime et forme de création des services municipaux de police) ;

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

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

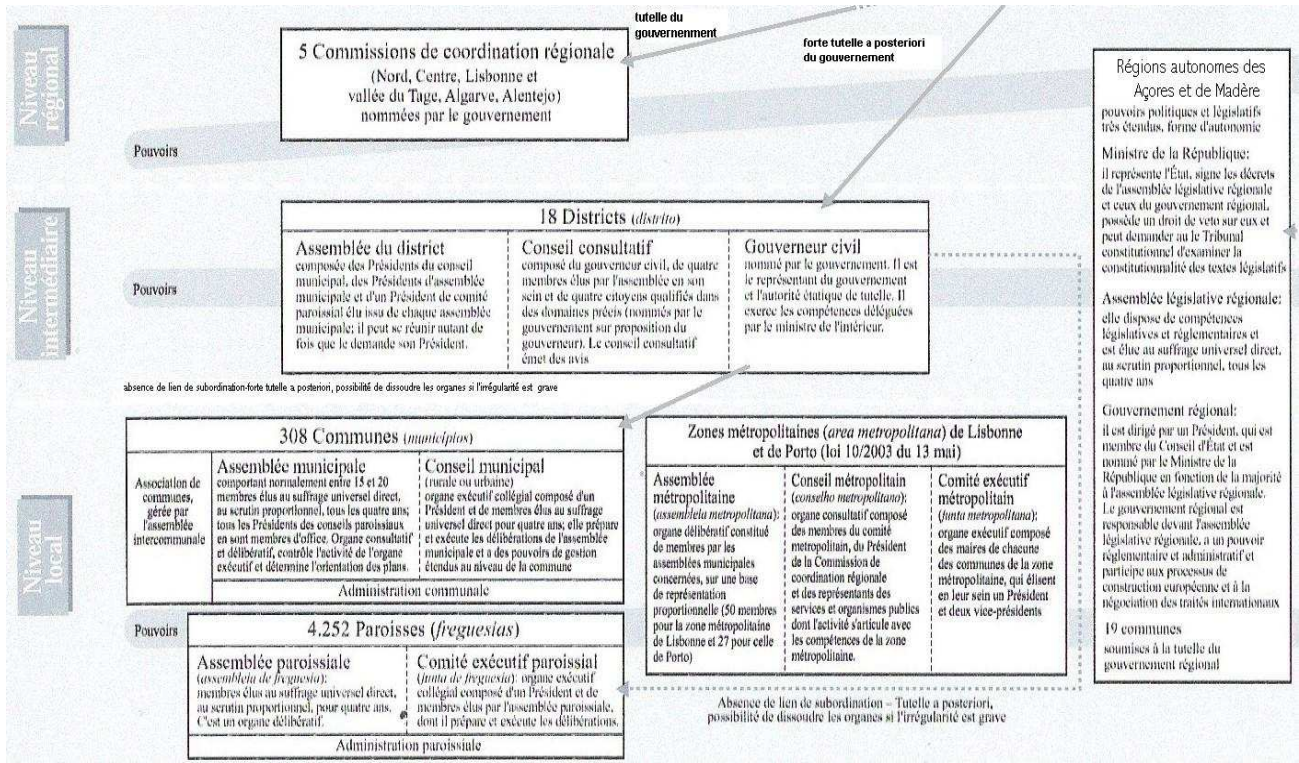
La Constitution portugaise admet cependant, depuis 1976, l'existence d'aires métropolitaines.

Il existe aussi des districts, qui sont les circonscriptions déconcentrées essentielles de l'Etat, bien qu'elles aient vocation à disparaître (article 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* »).

De plus, la Constitution confère aux Açores et à Madère un certain degré d'autonomie politique et législative qui fait de ces deux régions des collectivités territoriales à statut particulier, constituant une forme de décentralisation politique.

Annexe n°4

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 1984 (article 1-2), mais ne l'a plus été par la loi 169/99 du 18 septembre 1999.

La Constitution portugaise prévoit que chaque collectivité locale doit être composée d'un organe délibératif et d'un organe exécutif. Le décret-loi du 6 avril 1984 et la loi du 18 septembre 1999 prévoient que les collectivités locales fixent la structure de leurs services selon l'autonomie dont elles disposent, et en accord avec les objectifs qu'elles poursuivent.

C'est l'organe exécutif qui a la compétence de 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 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, fait réellement défaut au fonctionnement administratif, et sa mise en place devrait amplement faciliter l'action publique.

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 comité 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 comité 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) dont les membres sont nommés par le Gouvernement (décret-loi n° 134/2007 du 27 avril).

Annexe n°5

Présentation de l'organisation administration 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 pluri-nominales. 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	Loi du 13 août 1991, chapitre IV du Titre VIII de la IIIème partie de la Constitution	

I.2.1.2. La commune (*município*)

Au Portugal, il existe 308 communes (*municípios*) qui ne sont soumises à aucune subordination. La tutelle exercée par l'Etat, à travers le gouvernement central, les gouvernements régionaux et les gouverneurs civiles, intervient *a posteriori*. La possibilité pour l'Etat de dissoudre les organes municipaux est soumise à la condition qu'une faute grave ait été constatée.

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 (autrement dit les exécutifs de ces paroisses) 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 un.

Les principales compétences de l'assemblée municipale sont les suivantes :

- assurer le suivi et la surveillance de l'activité du maire (*presidente da câmara municipal*) et du conseil municipal ;
- se tenir à jour et émettre des avis sur des sujets présentant de l'intérêt pour la collectivité locale ;
- 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 cadres 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 des emprunts ;
- autoriser la délégation de compétences municipales aux paroisses.

Le conseil municipal (*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 (un vrai *maire*) doit être considéré comme un organe exécutif permanent de la commune. Il dispose, surtout depuis la loi n° 18/1991 du 12 juin 1991, d'un vaste domaine de compétences propres.

Le conseil municipal, quant à lui, 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.

Les communes, comme les paroisses, peuvent créer des associations destinées à gérer leurs intérêts communs ou des intérêts spécifiques. Les compétences de ces associations sont limitées par les compétences attribuées par la loi aux communes et aux paroisses.

Ces associations ont un statut de personne morale de droit public (mais aussi de droit privé)¹¹ et sont donc soumises au régime de tutelle administrative des collectivités locales¹².

La loi n° 45/2008 du 27 août 2008 concernant la coopération intercommunale (*associativismo municipal*) distingue deux types d'entité :

- les associations de communes à objectifs généraux (les communautés intercommunales ou CIM) intégrant des communes liées entre elles par une continuité territoriale, à la base de la nomenclature des unités territoriales statistiques adoptées par l'Eurostat (NUTS)¹³ ;
- les associations de communes ayant des objectifs spécifiques.

¹¹ Article 2-4 de la loi n° 45/2008 du 27 août 2008.

¹² Article 37-1 de la loi n° 45/2008 du 27 août 2008.

¹³ Décret-loi n° 68/2008 du 14 avril 2008, modifié par le décret-loi n° 85/2009 du 3 avril 2009.

Annexe n°6

**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).	des membres élus dont le nombre varie de 5 à 17 selon le nombre d'électeurs. Parmi ces membres figurent le président ----->	
Modes d'élections	Les présidents des comités 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 et surveillance de l'activité du conseil ; • contrôle de l'activité des organes exécutifs ; • orientation générale du plan général d'activités et du budget ; • fixation de certaines taxes à la demande des organes exécutifs ; • vote de mentions de censure à l'encontre du conseil ; • approbation des règlements et normes légales du conseil ; • autoriser la délégation de compétence aux assemblées de paroisses ; • approuver les cadres du personnel de la commune ; • autoriser la collectivité à intégrer des associations de communes ; • analyser et approuver les 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.
Textes	Article 237-2 de la Constitution loi n°169/99 du 18 septembre 1999		

I.2.1.3. La paroisse (*freguesia*)

Le Portugal compte 4260 paroisses (*freguesias*).

Ce niveau de collectivité n'est soumis 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.

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 moins de 150 électeurs, l'assemblée est remplacée par le plénum des citoyens.

L'assemblée de paroisse peut s'occuper de :

- l'approbation des textes et des règlements ;
- la délibération 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 comité 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 dans 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 Comité 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 moins de 150 électeurs, les membres du comité de paroisse sont élus par le plénum des citoyens électeurs.

Le comité prépare et exécute les délibérations de l'assemblée paroissiale. Cet organe exécutif a notamment la compétence :

- de certifier la résidence et la situation économique des habitants ;
- d'administrer les cimetières ;
- d'exécuter les travaux publics et d'effectuer des améliorations locales ;
- d'organiser le recensement électoral ;
- d'adopter des actes par délégation municipale ;
- de 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 organismes de droit public ou de droit privé.

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 de commissions d'habitants ou d'un nombre significatif d'habitants (art 263 § 2 de la Constitution).

Ces organisations d'habitants ont, elles aussi, un organe délibératif et un organe exécutif (article 264 de la Constitution).

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

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

Elles naissent finalement d'un dynamisme social alors que les collectivités locales sont issues d'un acte de puissance publique¹⁴.

¹⁴ J.J. Gomes Canotilho, Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3^e édition, Coimbra Editora, Coimbra, 1993, p. 918.

Annexe n° 7 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"> • prépare et exécute les délibérations de l'assemblée • 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	

I.2.2. D'autres formes d'organisation locale créées par la loi : les aires métropolitaines

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 qu'ont pu être dépassées certaines difficultés s'opposant à la définition du statut et de la procédure visant à la création de telles entités. Ainsi, la loi du 2 août 1991 crée 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 du 13 mai 2003, qui a modifié la loi de 1991, distinguait deux types d'entité : les grandes aires métropolitaines (GAM) et les communautés urbaines (ComUrb).

La loi 45/2008 du 27 août 2008 est venue abroger cette loi de 2003. Elle reconnaît aussi deux types d'entités déjà mentionnées ci-dessus : les associations de communes à objectifs généraux et les associations de communes à objectifs spécifiques.

Une autre loi du 27 août 2008, n° 46/2008 cette fois, revient, quant à elle, sur le système de deux aires métropolitaines (celles de Lisbonne et de Porto).

La nature juridique de ces entités (aires 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, en tant que « association de communes de type spécial »¹⁵. Pourtant, leur statut est presque celui d'une collectivité locale.

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

¹⁵ Article 2-1 de la loi 46/2008 du 27 août 2008.

En effet, elles sont administrées par :

- une assemblée métropolitaine (*assembleia metropolitana*) constituée par 55 membres élus par les assemblées municipales concernées, à la représentation proportionnelle ¹⁶;
- le conseil métropolitain (*junta metropolitana*), composé des présidents des conseils municipaux (maires) des communes de l'aire en cause, dont le nombre varie selon l'aire ;
- et le comité exécutif métropolitain (*comissão executiva metropolitana*) organe permanent composé de 3 à 5 membres qui sont désignés par le conseil métropolitain et soumis à ratification par l'assemblée métropolitaine ;
- il peut exister aussi un organe consultatif composé notamment des représentants des services et organismes publics dont les attributions se recoupent celles de l'aire métropolitaine¹⁷.

Les attributions des aires métropolitaines 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 domaines¹⁸.

¹⁶ Article 9-2 de la loi 46/2008 du 27 août 2008.

¹⁷ Article 5-3 de la loi 46/2008 du 27 août 2008.

¹⁸ Article 4 de la loi 46/2008 du 27 août 2008.

Annexe 8**Présentation de l'organisation administrative des aires métropolitaines
(aires métropolitaines)**

	Assemblée métropolitaine	Conseil métropolitain	Comité exécutif métropolitain
Membres	55 membres	18 membres	3 à 5 membres
Modes de désignation	Élus par les assemblées municipales concernées, à la proportionnelle.	Composé des présidents des conseils municipaux des communes des aires	Membres désignés par le conseil métropolitain
Fonctions	<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 supra-municipale • participation dans 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 et loi n° 46/2008 du 27 août 2008.		

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

Il y a deux régions autonomes au Portugal: les Açores et Madère. La raison de leur autonomie est surtout géographique : elles sont des archipels.

Mais il y a aussi des raisons historiques liées aux aspirations autonomistes de ces populations insulaires et des raisons liées à d'autres caractéristiques spécifiques, économiques, sociales et culturelles (article 225 § 1 de la Constitution).

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 politico-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 politico-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 le gouvernement de chacune d'elle (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.

La souveraineté nationale est exercée dans chacune des deux régions autonomes par 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, 19 pour les Açores et 11 pour Madère, 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 répartition ;
- exercer une compétence de tutelle sur les collectivités locales ;

- fixer la catégorie des localités.

Annexe 9

Présentation de l'organisation politico-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 proposition que sont nommés les autres membres par le Représentant de la République.	Il est nommé et révoqué par le Président de la République, après audition du gouvernement 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 directe, 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 s. de la Constitution et aussi les articles 133 l), 278 § 2 et 279 § 3 de la Constitution		

I.2.4. Les districts, circonscriptions déconcentrées de l'Etat

Créés en 1835, les districts sont aujourd'hui au nombre de 18. Ils sont considérés comme provisoires car ils devraient être remplacés par les régions administratives « *lorsque celles-ci seront mises en place* » (article 291 § 1 de la Constitution).

Dans la pratique, les districts existent et existeront donc jusqu'à la création des régions administratives. Ils sont régis par le décret-loi 5/91 du 8 janvier 1991.

D'un point de vue théorique, leur qualification juridique ne fait pas l'unanimité au sein de la doctrine.

D'une part, la Constitution ne les mentionne pas à l'article 236 § 1 aux côtés des paroisses, communes et régions administratives en tant que collectivités territoriales, mais utilise l'expression « *division du district* » (*divisão distrital*) à l'article 291 § 1.

D'autre part, le texte constitutionnel ne dote pas le district d'organes élus puisqu'il prévoit uniquement pour chacun d'eux une « *assemblée délibérative* » composée par des représentants des communes (article 291 § 2 de la Constitution).

Partant, les districts sont généralement considérés par la plupart des auteurs comme des circonscriptions relevant de l'administration déconcentrée de l'Etat et ne constituant pas une administration autonome ¹⁹.

La principale distinction à établir entre les districts et les collectivités territoriales infra-étatiques est fondée sur le fait que les premiers ne sont pas constitués en entités juridiques distinctes de celles de l'Etat. Ce sont de simples circonscriptions administratives de l'Etat, ne disposant pas de personnalité juridique de droit public.

Par suite, les intérêts poursuivis par les districts sont essentiellement ceux de l'Etat et non ceux des populations locales.

¹⁹ Cfr. Diogo Freitas do Amaral, *Curso...*, *op. cit.*, pp. 657-658.

Un district est composé de 3 organes : l'assemblée de district, le conseil consultatif et le gouverneur civil.

L'assemblée de district est composée des maires et de deux membres de chaque assemblée municipale (son président et un élu parmi les présidents des comités de paroisse).

Elle délibère sur les sujets d'intérêt pour le district comme la création des musées ethnologiques, la préservation du patrimoine culturel, et aussi l'organisation administrative du district.

Elle approuve des recommandations sur l'organisation scolaire aux niveaux pré-élémentaire (*pré-escola*), primaire (*básico*) et secondaire (*secundário*), et donne des avis sur des questions ayant un intérêt pour le développement économique et social du district.

Le conseil consultatif est composé du Gouverneur civil, de 4 membres élus par l'assemblée en son sein et de 4 citoyens qualifiés dans des domaines précis (nommés par le gouvernement national sur proposition du Gouverneur civil).

Ce conseil consultatif émet des avis sur les affaires qui lui sont soumises par le Gouverneur civil, par l'assemblée du district ou en application de la loi.

Le Gouverneur civil est nommé par le gouvernement national. Il est le représentant de ce gouvernement et l'autorité étatique de tutelle. Il exerce les compétences déléguées par le ministère de l'Intérieur en matière de police et de réglementation.

Annexe 10

Présentation de l'organisation administrative des districts (18 districts)

	Assemblée de district		Conseil consultatif	Gouverneur civil
membres	Les maires et 2 membres de chaque assemblée municipale (le président de celle-ci et un des présidents du comité de paroisse)	Le bureau : 1 président, 1 ^{er} et 2 ^{ème} secrétaires + 3 membres	Le gouverneur civil (président), 4 membres de l'assemblée et 4 citoyens.	
Modes de désignation	Le président de comité de paroisse est élu parmi les présidents de paroisse de chaque assemblée municipale. Les membres se renouvellent lors des élections locales donc tous les 4 ans	Le président et les deux secrétaires sont élus parmi les 6 membres au scrutin secret	Les 4 membres de l'assemblée sont élus par celle-ci et les 4 citoyens sont nommés par le gouvernement national sur proposition du Gouverneur civil. Ces 4 citoyens sont choisis sur leurs qualifications dans des domaines précis.	Il est nommé en conseil des ministres. Il est le représentant du gouvernement national et de l'autorité centrale
compétences	<ul style="list-style-type: none"> • coordination des moyens et organisation des services du district • coordination en matière d'équipement scolaire • création et entretien des musées • défense et promotion des valeurs culturelles locales • demande d'informations auprès du gouvernement civil. • statut du personnel • élaboration de son propre règlement • assistance aux collectivités locales 	Le président: <ul style="list-style-type: none"> • convoque les sessions, • dirige les travaux, • contrôle l'exécution des délibérations de l'assemblée, • dirige les services • présente le rapport sur le budget. 	<ul style="list-style-type: none"> • émet des avis sur les affaires qui lui sont soumises par le gouverneur civil, par l'assemblée du district ou en application de la loi. 	<ul style="list-style-type: none"> • information du gouvernement et des ministres • contrôle et direction des services • maintien de l'ordre • contrôle des étrangers • délivrance de documents d'identité et d'autorisation diverses.
Textes	Article 291 § 1 et § 2 de la Constitution DL 5/91, du 8 janvier 1991 DL 252/92, du 19 novembre 1992			

Le processus de décentralisation comprend théoriquement trois niveaux de collectivités locales, censés équilibrer le système politico-administratif. Cependant, l'absence de la région renforce le rôle du district (pourtant voué à disparaître), et amène les collectivités à créer des structures compensatoires, comme les aires

métropolitaines (loi 46/08 du 27 août 2008) et à développer des structures de coopération entre elles (voir la loi sur les associations de communes : loi 45/08 du 27 août 2008 et aussi la loi sur les associations des paroisses : loi 175/99 du 21 septembre 1999).

On se trouve donc face à un système complexe dans lequel l'Etat reste, paradoxalement, omniprésent au niveau local.

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 (**A**). 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 (**B**).

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 politico-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

C'est principalement la loi 159/99 du 14 septembre 1999 qui définit le régime actuel d'une décentralisation flexible, laissant place à une adaptation progressive des collectivités. La loi 169/99 du 18 septembre 1999 est venue par la suite préciser la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités.

Les principes énoncés par la loi 159/99 renvoient de façon plus ou moins claire aux politiques régionales et aux valeurs de l'Union Européenne : cohésion territoriale, subsidiarité (article 2 de la loi).

Cette loi insiste aussi sur la coordination nécessaire entre les collectivités locales et les services de l'Etat et dispose dans son article 3 que les administrations centrales et locales doivent exercer leurs compétences de manière à préserver l'unité dans la réalisation des politiques publiques et afin d'éviter la duplication d'actions.

Le principal, voire l'unique échelon local concerné, faute de voir les régions se créer, est constitué par les communes. Selon l'article 6 de la même loi, les communes bénéficient toutes, et de façon obligatoire, d'un transfert de compétences universelles, mais elles peuvent aussi s'engager de façon volontaire dans des politiques de partenariat par contrats (cf. l'article 8).

Cette forme de décentralisation, où les communes se retrouvent seules (ou presque) face à l'Etat, permet dans un premier temps d'éviter les conflits et les superpositions des politiques publiques mais finit par allonger la liste des compétences locales au-delà de leurs moyens.

Le chapitre III de la loi 159/99 prévoit en effet un champ très large de compétences à transférer :

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

- urbanisme (plans directeurs d'aménagement municipal) ;
- police municipale (création de polices municipales) ;
- coopération externe (coopération décentralisée).

Seuls le principe d'unité de l'Etat et le respect du régime de responsabilités partagées entre l'Etat et les collectivités en matière d'investissements publics viennent limiter l'autonomie juridiquement reconnue aux collectivités locales.

Si les communes ont pris leurs responsabilités en matière de compétences obligatoires, elles sont restées réticentes, pendant près de 3 ans, à l'idée de prendre en charge d'autres politiques publiques, faute de garantie financière. Le problème repose essentiellement sur la création d'un échelon intermédiaire car les régions, constitutionnellement créées, devraient normalement prendre en charge les politiques territoriales dans les domaines suivants :

- de certifier la résidence et la situation économique des habitants,
- le développement économique et social,
- l'aménagement,
- l'environnement,
- l'équipement social et des réseaux de communication,
- l'enseignement et la formation professionnelle,
- la culture et le patrimoine,
- la jeunesse et les sports,
- le tourisme.

Les communes peuvent déléguer certaines de leurs attributions aux paroisses et s'associer entre elles.

Cependant, l'absence de l'échelon régional se fait sentir grandement sur l'action publique locale. La cohésion entre les territoires s'effectue encore au niveau

des districts et de l'Etat qui doit alors veiller à ce que les plans d'action locale restent conformes aux plans nationaux.

L'autonomie des communes portugaises s'avère donc relative : sans coordination territoriale autonome à travers les régions, elles ne peuvent mener avec efficacité leur action publique et restent donc dépendantes de l'Etat, notamment pour obtenir les moyens financiers nécessaires à leur fonctionnement.

Annexe n°11

Tableau de répartition des compétences

Fonction	Autorité compétente	
	Etat	Communes
Administration générale		
sécurité, police	X	X
lutte contre les incendies	X	X
Protection civile	X	infrastructures
Justice	X	
Etat civil	X	
Bureaux statistiques	X	
Registres électoraux	X	
Enseignement		
Supérieur	tutelle	
Primaire (<i>básico</i>)	direction	infrastructures
Secondaire (<i>secundário</i>)	direction	infrastructures
Professionnel	direction	
Divers		infrastructures ²⁰
Santé publique		
Hôpitaux	X	
Protection de la santé	X	participation
Action sociale		
Crèches et garderies	X	X
Aide familiale et jeunesse	X	X
Maison de repos	X	
Sécurité sociale	X	
Divers		X ²¹

Logement et urbanisme		
Logement	X	X
Urbanisme	X	X
Aménagement du territoire	X	X

²⁰ Centres de logement étudiant, transports scolaires, gestion des réfectoires de l'enseignement pré-élémentaire (*pré-escola*) et primaire (*básico*).

²¹ Protection de l'enfance et des personnes âgées.

Environnement, salubrité		
Epuration des eaux	X	X
Déchets	X	X
Cimetières		X
Abattoirs	X	X
Environnement	X	X
Défense du consommateur	X	information, médiation
Culture, loisirs, sports		
Théâtres et concerts	X	X
Musées, bibliothèques	X	X
Parcs et espaces verts	X	X
Sports	X	X
Cultes	X	X
Divers		X ²²
Circulation, transport		
Voirie routière	X	X
Transport urbain		X
Voies ferrées	X	X ²³
Ports	X	
Aéroports	X	X ²⁴
Services économiques		
Gaz	X	
Eau	X	X
Agriculture	X	X
Electricité	X	X
Promotion économique	X	X
Commerce et industrie	X	X
Tourisme	X	X

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 (article 242) et la loi 27/96, du 1^{er} août 1996, ne vise que le contrôle de la légalité des actes de la collectivité locale et pas celui de l'opportunité de tels actes.

²² Campings.

²³ Plans, gestion et investissements aux passages des voies ferrées.

²⁴ Plans, gestion et investissements aux aérodromes et héliports municipaux.

Ainsi, la tutelle est exercée au travers d'inspections, d'enquêtes et d'investigations, moyennant le recueil et l'analyse d'informations et d'éclaircissements importants pour la vérification de l'exécution des lois et des règlements par les organes et services des collectivités locales 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 sanction : 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 décision des tribunaux ;

- l'obstruction à la réalisation des inspections, des enquêtes et des investigations, à la prestation 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 personnel²⁵.

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 suivant.

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.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. On examinera la situation de la fonction publique locale au Portugal, puis le mode de financement des collectivités locales.

²⁵ 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.

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 suivants²⁶ :

- 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, ce principe impose le contrôle des règles de cumuls et d'incompatibilités ;
- la séparation du pouvoir politique qui implique que les agents publics ne peuvent subir de préjudice ni être privilégiés du fait de l'exercice d'un droit politique prévu par la Constitution, notamment en raison du choix d'un parti politique ;
- le droit d'être entendu et de se défendre en cas de mesure disciplinaire.

²⁶ - Articles 266 et 269 de la Constitution.

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 (bien que soumise à un avis du Ministre des finances et de l'Administration Publique), 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 des compétences 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 (article 243 § 3 de la Constitution).

Le statut de la fonction publique est régi, pour l'essentiel, par une « loi-cadre » (loi n.° 12-A/2008, du 27 février 2008 qui définit les régimes des emplois ou titularisations, des carrières et des traitements des agents qui exercent des fonctions publiques), et par une loi qui précise le régime juridique du contrat de travail relatif à l'exercice de fonctions publiques (loi n.° 59/2008, du 11 septembre 2008).

Le statut de la fonction publique inclut aussi les lois suivantes: le régime des accidents de travail et des maladies professionnelles (décret-loi n° 503/99 du 20 novembre 1999), le régime juridique des cadres dirigeants (loi n° 2/2004 du 15 janvier 2004), le régime de la notation des employés (loi n° 66-B/2007 du 28 décembre), le régime de la responsabilité civile (loi n° 67/2007 du 31 décembre) et le régime disciplinaire (loi n.° 58/2008 du 9 septembre 2008).

Le champ d'application de toutes ces lois comprend celui de la fonction publique territoriale.

Au niveau local, il convient de noter que les établissements publics industriels communaux et intercommunaux (entreprises publiques municipales ou intermunicipales) ont un régime de travail de droit privé (loi n° 53-F/2006 du 29 décembre 2006), tout comme certaines formes d'associations des collectivités territoriales (cf. loi n° 46/2008 du 27 août 2008).

L'ensemble normatif mentionné ci-dessus traduit le phénomène général de la « *contractualisation* » du régime de la fonction publique. La « *contractualisation* » signifie ici que :

i) la forme commune d'emploi dans la fonction publique est le « contrat de travail en fonctions publiques » (*contrato de trabalho em funções públicas* – l'agent public est recruté par le biais d'un contrat de travail –). Toutefois, on note 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. 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 employés à durée indéterminée, les agents sont alors titularisés par la commission de service (*comissão de serviço* – acte d'attribution temporaire des tâches spécifiques à un emploi public moyennant une rémunération) ;

ii) la possibilité d'accord individuel en ce qui concerne quelques aspects de la relation d'emploi (par exemple, concernant le traitement, mais dans l'éventail de la grille indiciaire préétablie par la loi) ;

iii) l'application de convention collective ;

iv) l'application d'institutions propres au droit du travail privé (parmi d'autres, le congé parental, la liberté syndicale et le droit à la grève), assujettis à des limites et à des adaptations en droit administratif.

Dans son application à la fonction publique territoriale, cet ensemble normatif doit se faire dans le respect des principes constitutionnels propres de la fonction publique territoriale précités (article 343 de la Constitution et article 3 § 1 de la loi n° 12-A/2008 du 27 février 2008).

L'adaptation du régime en référence doit se concilier avec le système d'administration communale.

Ainsi, rappelons que la Constitution prévoit que la commune est dotée d'une assemblée représentative, privée du pouvoir de destituer le gouvernement local, et d'un organe exécutif collégial, désigné à la proportionnelle, avec un président.

La loi prévoit que le président a le pouvoir de « *décider toutes les affaires relatives à la gestion et à la direction des ressources humaines des services de la commune* », sauf pour ce qui concerne l'exercice du pouvoir de sanction disciplinaire, dont la compétence appartient à l'organe exécutif collégial.

L'assemblée municipale a le pouvoir de définir les cadres ou les listes du personnel et de voter des primes destinées à inciter les agents des collectivités territoriales à y conserver leur poste sur le long terme.

Dans les paroisses, l'assemblée locale a aussi le pouvoir de fixer le nombre d'emplois, mais la gestion des ressources humaines est une responsabilité de l'organe exécutif collégial.

En 2008, la fonction publique des collectivités locales représentait 17,4% de tous les emplois publics.

La plupart des agents sont employés en « contrat de travail en fonctions publiques » après la mutation *ex lege* intervenue à partir du 1^{er} janvier 2009 (les fonctionnaires deviennent agents publics recrutés par contrat). De l'analyse de 52% de l'ensemble de la fonction publique territoriale en 2005, il ressort que 60% environ des agents ont des métiers purement d'exécution, sont auxiliaires ou ouvriers, et que 46% ont été recrutés dans les 10 dernières années ²⁷.

Répartition de l'emploi des administrations publiques ²⁸

	Total	Centre	Local	Rapport local/centre
Portugal	716 418	566 548	149 870	21%

²⁷ Sources: Caracterização dos Recursos Humanos da Administração Pública Portuguesa, DGAEP, 2005, <http://www.dgaep.gov.pt/upload/catalogo/RH2005.pdf>; Boletim do Observatório do Emprego Público n.º 1, Outubro de 2008, p. 2; http://www.dgaep.gov.pt/upload/OBSEP/BOEP_01/BOEP_01.pdf, en combinaison avec les règles de transition de la loi n° 12-A/2008 du 27 février 2008).

²⁸ Cf. *Les fonctions publiques locales en Europe*, CNFPT, 2005.

II.2.2. Des moyens financiers dispersés

Selon les principes de la décentralisation et de l'autonomie locale, le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités s'accompagne à la fois d'un transfert de pouvoir mais aussi de moyens financiers.

Les communes disposent donc de différentes sources de financement : les revenus propres, la péréquation financière, les subventions et l'emprunt.

II.2.2.1. Les revenus propres

Afin d'assurer l'exploitation des services publics, des équipements collectifs et des infrastructures, les communes perçoivent la plupart des impôts collectés sur leur territoire par les services compétents et peuvent fixer des taxes et redevances.

Sont donc reversés aux collectivités locales :

- l'impôt municipal sur les biens immobiliers (IMI – *Imposto Municipal sobre Imóveis*), dont le taux peut être fixé par les collectivités *via* les assemblées municipales, et ce, dans les limites établies par la loi ;
- l'impôt sur la transmission à titre onéreux du droit de propriété immobilier (IMT – *Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis*) ;
- et enfin, une partie de l'impôt sur la circulation de véhicules (IUC – *Imposto Único de Circulação*).

Seule la *derrama*, taxe additionnelle aux impôts de l'Etat, notamment l'impôt sur le revenu des personnes morales (IRC), s'applique sur le revenu des personnes morales et n'a pas de caractère obligatoire.

Le choix de lever ou non cet impôt revient aux collectivités, si et seulement si celles-ci souhaitent financer des investissements dans le cadre de contrats de rééquilibre financier.

Les communes perçoivent aussi un autre type de revenu propre : les redevances et taxes pour l'utilisation de leurs services et la gestion de leur patrimoine.

Elles peuvent décider de créer une taxe destinée à financer l'exploitation des infrastructures et équipements mis à disposition des usagers (réalisation d'infrastructures urbaines, occupation des places réservées aux marchés et foires, cimetières, permis de chasse).

Enfin, elles perçoivent des recettes provenant de l'utilisation de leur patrimoine et des revenus d'actifs financiers.

Cependant, les différentes régions connaissant des disparités en terme de développement économique et social, un système de péréquation financière par les dépenses vient corriger les asymétries et assure ainsi une meilleure cohésion entre elles au niveau national.

Annexe n° 13

**Tableau des ressources.
Recettes municipales de 2006 et 2007 ²⁹**

Recettes	2006 (%)	2006 (%)
Courantes	92,4	92,4
Impôts et taxes	35,8	38,3
Transferts de l'État	44,0	41,7
Revenus de propriété	2,3	2,5
Biens et services	9,5	9,2
Autres recettes	0,8	0,7
Capital	7,6	
Vente de bien durables	3	1,9
Actifs financiers	0,2	0,4
Passifs financiers	4,0	4,8
Autres recettes	0,4	0,5
TOTAL	100,0	100,0

II.2.2.2. Une péréquation multi niveaux

Le système portugais de péréquation financière revêt une forme assez spéciale pour deux raisons.

Tout d'abord, cette péréquation se fait en fonction des dépenses (et non des recettes).

²⁹ João Carvalho, Maria José Fernandes, Pedro Camões e Susana Jorge, *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses – 2007*, Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas, 2009.

Ensuite, elle s'applique d'une façon assez complexe par la définition de différents niveaux (communes et paroisses) et d'une multitude d'objectifs et de critères de répartition.

Au niveau municipal, la péréquation représente 25,3% de la Participation aux Impôts de l'Etat (PIE) et s'effectue autour de deux fonds distincts visant des objectifs différents :

- Le FEF (Fonds d'équilibre financier) sert à doter les communes d'une capacité financière propre. Il est également réparti entre toutes communes et se divise en deux :
 - a) FGM (50%), fonds général municipal, qui dote les collectivités locales de moyens financiers adaptés à l'exercice de leurs compétences.
 - b) FCM (50%), fonds de cohésion municipal, qui vise à renforcer la cohésion municipale et s'adresse aux communes les plus défavorisées. Il est distribué selon trois indicateurs qui prennent en compte à la fois les inégalités économiques mais aussi les inégalités sociales. Le taux de carence fiscale (ICF) mesure la différence entre la moyenne nationale et la moyenne municipale des recettes fiscales, la compensation d'inégalités des chances (CDO) représente l'écart des chances positives des citoyens de chacune des communes résultant de l'inégalité d'accès aux conditions assurant un niveau de vie plus élevé, et de la compensation de l'inégalité des chances.
- Le FSM, fonds social municipal, permet aux communes d'exécuter des missions sociales, notamment dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

Ce système de péréquation permet en outre de prendre en compte les différents degrés d'autonomie des communes ainsi que le dynamisme des territoires pour contrebalancer les effets d'une décentralisation déséquilibrée.

Finalement, selon l'article 20 de la Loi 2/2007, les communes doivent recevoir, chaque année, une participation variable, jusqu'à 5% de l'impôt sur le revenu des

personnes physiques (IRS) sur les personnes avec domicile fiscal sur le territoire de la collectivité locale.

II.2.2.3. Les subventions

C'est au sujet du régime des subventions que les effets de la communautarisation des politiques se font sentir. D'un côté, parce que l'UE développe des politiques de développement en direction des régions et des collectivités locales (i).

De l'autre, parce que les pressions constantes de la Commission pèsent sur les possibilités pour l'Etat d'accompagner financièrement les transferts de compétences (ii).

II.2.2.3.1. Les subventions européennes

Pour la période 2002-2006, le Portugal faisait encore partie des pays recevant une grande partie des fonds structurels européens³⁰ notamment en tant que « région en retard de développement », pour les programmes INTERREG, URBAN, EQUAL, LEADER et les fonds de cohésion.

Pour la période 2007-2013³¹, on peut constater que le montant des subventions perçues par le Portugal est supérieur à la moyenne des pays européens. Il représente 7% du total des aides de l'UE. L'apport de l'UE en termes de moyens et de cohésion apparaît donc largement indispensable au bon développement des politiques publiques locales.

³⁰ Voir : http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas/portugal/factsheets/pdf/fact_pt_fr.pdf (Les fonds structurels européens. Le Portugal).

³¹ Voir : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/pt_en.pdf.

(en millions d'EUR)	Convergence			Regional competitiveness and employment		European territorial coopération	Total
	Cohesion Fund	FEDER/ERDF	FSE/ESF	FEDER/ERDF	FSE/ESF	FEDER/ERDF	
EU	3,1	11,2	6,2	0,6	0,3	0,1	21,5
National Public	1,3	3,4	2,5	0,3	0,2	-	7,7
National Private	-	3,4	-	0,2	-	-	3,6
Total	4,4	18	8,7	1,1	0,5	0,1	32,8

II.2.2.3.2. Les subventions de l'Etat

Même si l'Etat ne peut plus, au nom des impératifs bruxellois et de la loi des finances qui en découle, soutenir financièrement les collectivités locales, les communes peuvent toujours recevoir des aides spécifiques dans des circonstances exceptionnelles mais aussi par le biais de contrats-programme.

Pour les premières, des situations d'urgence sont énumérées et comprennent le cas de catastrophe nationale, de création de nouvelles communes ou paroisses, ou encore, d'importants travaux au niveau des bâtiments-siège des collectivités.

Pour les contrats-programme, l'Etat accepte de participer au financement des investissements, incombant à l'administration locale comme à l'administration centrale, à la seule condition que l'intervention des deux niveaux soit indispensable.

Le champ d'application de ce type de financement reste assez vaste et touche des domaines aussi variés que l'environnement, l'assainissement, la santé, le développement économique et l'éducation.

II.2.2.4. L'emprunt

Les collectivités locales conservent la possibilité d'avoir recours à l'emprunt sur le marché des capitaux ou sur le marché obligataire. Toutefois, la loi des finances locales et le Pacte de stabilité imposent quelques restrictions. En particulier, des limites légales d'endettement de plus en plus strictes résultent de la création de règles budgétaires numériques et de l'introduction d'une « *no-bailout rule* » (règle de « non-renflouement »³²), notamment par le biais de l'article 43 de la loi 2/2007 qui consacre l'interdiction pour l'Etat central de prendre en charge les dettes des collectivités locales (*proibição de assunção*³³).

³² Pour mémoire, les rédacteurs du traité de Maastricht avaient inscrit dans ce traité une clause de "non-renflouement", stipulant que ni les États membres, ni la Banque centrale européenne (B.C.E.) ne sont autorisés à remédier à l'insolvabilité de l'un d'entre eux.

³³ On pourrait traduire l'article 43 de la manière suivante :

Interdiction pour l'Etat d'assumer les engagements des paroisses et des communes

Sans préjudice des situations prévues par la loi, un Etat ne peut assumer la responsabilité des obligations des paroisses et des communes, ni assumer les engagements qui découlent de ces obligations.

(Proibição da assunção de compromissos dos municípios e das freguesias pelo Estado

Sem prejuízo das situações legalmente previstas, o Estado não pode assumir responsabilidade pelas obrigações dos municípios e das freguesias, nem assumir os compromissos que decorram dessas obrigações.)

Annexe 14**Tableau des dépenses.****Dépenses municipales de 2006 et 2007³⁴, selon leur nature³⁵**

Dépenses	2006 (%)	2007 (%)
Courantes	61,9	63,3
<i>Personnel</i>	30,7	29,2
Biens et services	19,8	21,7
Services de dette	1,9	2,5
Transferts courants	6,1	6,7
Subventions	1,8	1,9
Autres dépenses	1,6	1,3
Capital	38,1	36,7
<i>Investissements</i>	26,7	25,2
Actifs financiers	0,6	0,5
Passifs financiers	5,2	5,6
Transferts capital	5	5
Autres dépenses	0,6	0,4
TOTAL	100,0	100,0

³⁴ João Carvalho et alli, *op. cit.*

³⁵ N'ayant pas trouvé de données concernant les dépenses par domaine de compétence, nous avons choisi d'indiquer la répartition des dépenses communales selon leur nature.

BIBLIOGRAPHIE SUR L'AUTONOMIE LOCALE AU PORTUGAL**BIBLIOGRAFIA PORTUGUESA****SOBRE AUTARQUIAS LOCAIS**OuvragesMonografias e obras colectivas

- 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.
- 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 / 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
- 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 actual e perspectivas 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
- João Baptista Machado, *Participação e Descentralização. Democratização e neutralidade na Constituição de 1976*, Coimbra, Almedina, 1982
- João Pacheco de Amorim, *As Empresas Públicas no Direito Português: em especial, as empresas municipais*, Coimbra, Almedina, 2000
- 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 perspectiva jurídico-política*, Coimbra, 2003
- Maria José L. Castanheira Neves, *Governo e Administração Local*, Coimbra, Coimbra Editora, 2004
- Nazaré da Costa Cabral, *O recurso ao crédito nas autarquias locais portuguesas*, Lisboa, AAFDL, 2003
- Paulo Otero, *O poder de substituição em Direito Administrativo – Enquadramento dogmático-constitucional*, vol. II, Lisboa, Lex, 1995
- 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 pública e descentralização administrativa*, Coimbra, 2005
- Vital Moreira, *Administração Autónoma e Associações Públicas*, Coimbra, Coimbra Editora, 1997.

Articles de doctrine

Artigos em revistas e obras colectivas

- Afonso Rodrigues Queiró, «Descentralização», in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, III (1990), pp. 569-574
- 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.
- 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, «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, «40 anos de desconcentração territorial regional em Portugal», in *Direito Regional e Local*, n.º 01 (2008), pp. 5-24
- 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, «A regionalização administrativa na Constituição da República Portuguesa», in AAVV, *30 Anos de Poder Local...*, pp. 301-308
- 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 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.
- 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 directo 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
- Isabel Celeste M. Fonseca, «Contencioso administrativo autárquico: a protecção 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
- 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
- Joaquim Freitas Rocha, «Da Perequação Financeira em Referência aos Entes Locais (Contornos de um enquadramento jurídico-normativo)», in AAVV, *30 Anos de Poder Local...*, pp. 41-77
- 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 aspectos gerais)», in AAVV, *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, vol. II, Coimbra, 1993, pp. 107-221
- 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.º 05 (2009), pp. 1-16
- 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
- Marta Rebelo, «Reforma do sistema de financiamento local», in AAVV, *30 Anos de Poder Local...*, pp. 29-40
- Pedro 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.