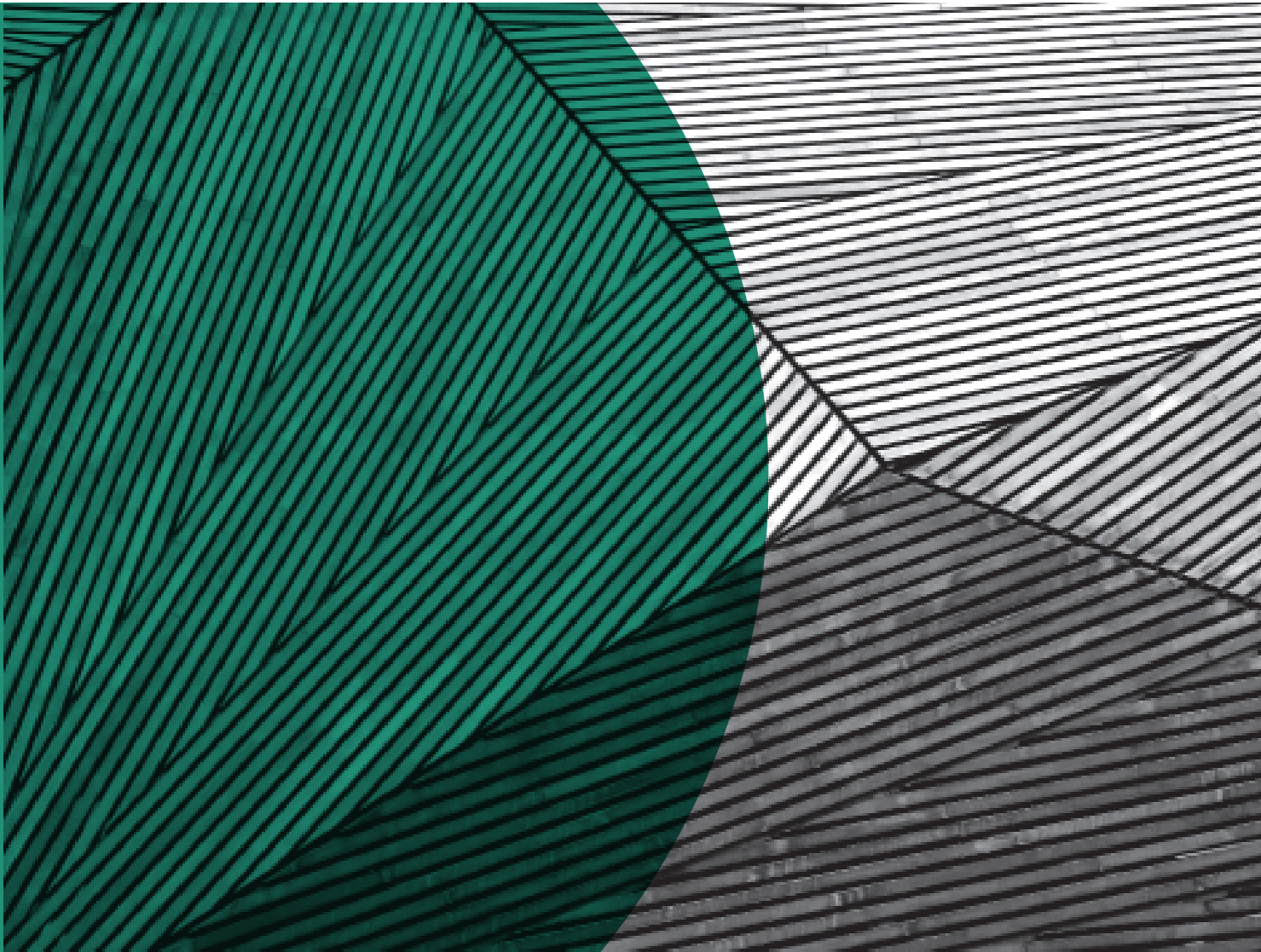


**LES AIRES MÉTROPOLITAINES
DE LISBONNE ET PORTO**
UN MODÈLE DE COOPÉRATION
INTER MUNICIPALE

CARLA AMADO GOMES



LES AIRES MÉTROPOLITAINES

de Lisbonne et Porto

Un modèle de coopération inter municipale

0. La spécificité organisationnelle des grandes villes et leurs environs ; **1.** Un peu d'histoire ; **2.** Le régime du Décret-loi 46/2008, du 27 août 2008 ; **2.1.** Quelques notes sur l'aire métropolitaine de Lisbonne ; **3.** Les causes de la dérive législative : aires métropolitaines et régions administratives

0. La croissance des grandes villes est un problème ancien. Même si l'importance de l'activité agricole maintenait beaucoup de gens à la campagne, la sécurité et les opportunités commerciales dans les villes constituaient déjà des facteurs forts d'attractivité. Sur le littoral, les villes portuaires principales s'élargissaient rapidement, en créant des problèmes de logement, de salubrité et de circulation.

La Révolution industrielle du XIX^{ème} a aggravé le problème, en développant les quartiers ouvriers autour des fabriques, normalement à l'extérieur des grandes villes. Et la croissance démographique de l'après Seconde guerre mondiale, conjuguée à l'abandon progressif de l'agriculture et l'intensification du secteur tertiaire, a contribué de manière décisive à l'apparition d'un nouveau phénomène urbain : les aires métropolitaines. Les périphéries des grandes villes s'agrandirent et formèrent des nouvelles villes satellites ; des villes où les gens dorment pendant la semaine et y passent leurs week-ends, parce que les prix y sont plus bas et la qualité de vie y est meilleure. Alors, c'est plus que le problème de la gestion de la grande ville qui se pose ; c'est vraiment l'articulation entre les services de la grande ville et des villes périphériques qu'il faut assurer. La coopération s'impose face aux nécessités de circulation, mais aussi dans les secteurs du traitement des résidus, de l'éducation, de la santé, de l'environnement.

L'existence des aires métropolitaines s'attache à deux principes : d'un côté, la *subsidiarité*, qu'exprime le dédoublement organisationnel entre les collectivités locales et les structures connexes de l'État¹; et de l'autre côté, et principalement, la *coopération*, en vue de la réalisation optimale de l'intérêt public territorial des populations des villes de l'aire². Dans la Constitution de la République Portugaise de 1976 (=CRP), le

¹ Comme souligne José Luis MARTINEZ LÓPEZ-MUÑIZ (**Cooperación y subsidiariedad intermunicipal**, in *Revista de Derecho de la Administración Local y Autonómica*, n° 302, 2006, pp. 61 ss, 66), la subsidiarité promeut la dimension matérielle de l'autonomie.

² Cf. José Luis MARTINEZ LÓPEZ-MUÑIZ, **Cooperación...**, *cit.*, pp. 72 ss.

principe de subsidiarité est étroitement lié à la décentralisation (article 6/1) – concernant les aires métropolitaines, la solidarité, qui s’attache à la subsidiarité, implique que les transferts d’attributions de l’État (ou des collectivités locales supérieures) soient accompagnés des moyens financiers suffisants³. La coopération représente, quant à elle, un mouvement contraire – quoique toujours *infra* étatique –, parce que les structures mineures doivent s’unir afin d’obtenir des résultats plus efficaces pour les populations (Cf. les articles 267/1 et 2, et particulièrement l’article 253 de la CRP).

Il n’y a pas un seul modèle de coopération inter municipale⁴ – les solutions varient selon les nécessités et même selon la tradition des pays, de plus centralisatrice à plus décentralisatrice. Il faut signaler qu’aujourd’hui la coopération inter municipale ne se confine pas à l’espace national, dans la mesure où la *Stratégie de Coopération Territoriale européenne*⁵, concrétisée dans le Règlement 1028/2006, du Parlement Européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, permet la création de groupements européens de coopération territoriale (GECT). Ces derniers sont des personnes juridiques autonomes constituées en vue de l’intensification de la cohésion économique et sociale⁶.

On peut envisager trois voies de coopération en vue de la réalisation d’intérêts commun : 1) les accords de coopération, sans création d’une nouvelle personne juridique ; 2) les entreprises inter municipales avec du capital partagé par plusieurs municipalités et aussi par d’autres entités juridiques de nature inter municipale ; et 3) les associations inter municipales, qui sont des groupes de municipalités, de droit public ou

³ Comme écrit José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, **Cooperación...**, *cit.*, p. 72, « (...) les différentes entités territoriales partageant des liens de solidarité distincts mais concentriques. Même s’ils acquièrent des degrés différents d’intensité, de façon identique, les individus sont ou doivent être solidaires dans les groupes les plus réduits et dans toutes les collectivités dans lesquelles ils s’inscrivent, aussi les groupes, collectivités ou entités, où les individus s’intègrent, se doivent d’être solidaires entre eux ».

⁴ Sur cette notion et ses concrétisations (qui devront être lues à la lumière de l’actuelle législation) : Fernando ALVES CORREIA **Formas jurídicas de cooperação intermunicipal**, Coimbra, 1986.

⁵ La mise à jour de la situation portugaise en ce qui concerne les programmes de coopération territoriale européenne, sous l’égide du QREN (*Quadro Nacional de Referência Estratégica*/Cadre National de Référence Stratégique) peut être consultée sur le site: www.qren.pt/item3.php?lang=1&id_channel=44&id_page=314.

⁶ Au Portugal, le Décret-loi 376/2007, du 8 novembre 2007 prévoit que peuvent constituer un GECT les collectivités locales, les associations de municipalités et les aires métropolitaines (article 4/1), dès qu’ils bénéficient du financement du Fond Européen pour le Développement Régional, du Fond Social Européen ou du Fond de Cohésion (article 3/1). Les GECTs exécutent alors des projets cofinancés ou sans cofinancement, en gérant des infrastructures et des équipements collectifs et en fournissant des services d’intérêt public (article 3/2).

privé, détenant la personnalité juridique et du patrimoine propre, elles se regroupent en vue de la réalisation de fins spécifiques⁷.

Les aires métropolitaines s'insèrent dans le troisième groupe, lequel peut être constitué par les associations, volontaires ou obligatoires ; desquelles résultent la position supérieure des entités métropolitaines au-dessus de celle des organes municipaux⁸. En fait, l'aire métropolitaine est un type spécial d'association intercommunale, parce que, d'une certaine façon, elle s'impose comme une évidence incontournable ; c'est pourquoi, le législateur les consacre, parfois, en les imposant⁹. Toutefois, l'association forcée – par voie législative – est peu compatible avec le droit d'association, positive et négative, qui découle de l'article 9/1 de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale. Cependant, la même Charte établit, à l'article 3/3, 2^{ème} partie, que l'attribution d'une compétence originellement locale à des entités divers « *doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la mission et des exigences d'efficacité et économie* ». Cette dernière affirmation, dans un cas de « création indispensable » d'une aire métropolitaine, peut justifier l'association obligatoire imposée par le législateur au bénéfice de cette dernière.

Ça ne veut pas dire que l'aire métropolitaine soit l'unique solution d'association entre les villes satellites des grandes villes. Il y a, en effet, parallèlement, la possibilité de création d'une méga commune (en fusionnant toutes les communes qui font partie de l'aire métropolitaine), ou la création de formes spécifiques de coopération inter municipale (sans la création de nouvelles structures). Au Portugal, il y a différentes formes de coopération inter-municipale, mais dans les cas de Lisbonne et Porto (les deux plus grandes villes du pays), le législateur a adopté le

⁷ José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (**Una reflexión general sobre las áreas metropolitanas**, *Revista de Derecho de la Administración Local y Autonómica*, n° 302, 2006, pp. 9 ss, 11) souligne que, même s'il existe plusieurs modèles possibles, la création d'une personne juridique autonome est essentielle à la réalisation efficace du dialogue institutionnel avec les autres collectivités qui interviennent dans le même territoire, les acteurs économiques et sociaux.

⁸ Pour un panorama européen sur les régimes des aires métropolitaines : voir José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, **Las áreas metropolitanas en Europa : un análisis causal y tipológico**, in *Revista de Derecho de la Administración Local y Autonómica*, n° 298/299, 2005, pp. 229 ss, *passim*.

⁹ José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ (**Las áreas metropolitanas en Europa...**, *cit.*, p. 233) note que, en raison des défis sociaux (intégration des nouveaux résidents, étrangers inclus), démographiques (augmentation drastique de la population dans les grands villes), urbanistiques (logement adéquat), d'aménagement (infrastructures de services, de loisir), économiques (fixation des bureaux des principales entreprises), parmi d'autres, le phénomène des aires métropolitaines s'élargit au-delà de leurs territoires et la *métropolitización* est une expression particulière de la *globalización*.

concept d'aire métropolitaine, même si la Constitution lui laissait d'autres options.

1. Les origines du concept d'aire métropolitaine, tels qu'elles sont dessinées dans la loi, ne sont pas lointaines¹⁰. En fait, c'est la Constitution de 1976 qui a lancé la possibilité de cette nouvelle institution juridique, dans l'article 236/3, qu'on transcrit ici :

"Dans les grandes aires urbaines et dans les îles, la loi pourra établir, selon leurs conditions spécifiques, d'autres formes d'organisation territoriale autonome".

Cette formule ouvre la porte à deux solutions :

- D'un côté, la création **d'un type de collectivité locale différente** des paroisses (*freguesias*), des communes (*municípios*) ou des régions administratives, décrites aux numéros 1 et 2 de l'article 236 – avec des organes, directement élus par leurs populations respectives (Cf. l'article 239/1 e 2 de la CRP) et, du fait de leur légitimité démocratique propre, investies de compétences importantes propres ;
- De l'autre côté, la création de **structures de coopération supra communale** formées à partir des communes intégrées dans le même espace d'une grande ville – avec des organes propres, mais pas directement élus par les résidents de la circonscription territoriale (ici, par référence à l'article 253 de la CRP, version originale).

Avant la Constitution de 1976, le Code Administratif de 1936/40 mentionnait (à l'article 195) la fédération obligatoire des communes de Lisbonne et Porto avec des communes voisines¹¹, afin de « *poursuivre des intérêts communs aux circonscriptions respectives* ». Le législateur, face à la formule ouverte de la Constitution de 1976, s'est détaché de la formule de la fédération de communes et a choisi la voie de la coopération intercommunale obligatoire, avec une structure organique

¹⁰ Sur l'évolution du régime des aires métropolitaines, voir VITAL MOREIRA, **Associações intermunicipais e áreas metropolitanas**, in *Direito Regional e Local*, n° 0, 2007, pp. 5 ss, 15 ss; Diogo FREITAS DO AMARAL, **Curso de Direito Administrativo**, I, 3ème ed., Coimbra, 2006, pp. 622 ss.

¹¹ Pour toutes les autres communes, la solution était celle de la fédération volontaire.

spéciale, l'aire métropolitaine¹². Le Décret-loi 44/91, du 2 août 1991, constituait le premier encadrement législatif des aires métropolitaines ; à ce moment-là, ce statut était exclusivement réservé à Lisbonne et à Porto¹³.

Le Décret-loi 44/91 définit l'*aire métropolitaine* comme une personne collective de droit public de caractère territorial qui poursuit la réalisation d'intérêts propres aux populations des communes qui en sont membres – ce qui la fait *rassembler* à une collectivité locale, mais sans la condition de l'élection directe de ses organes, spécialement de l'assemblée représentative. Les aires métropolitaines de Lisbonne et Porto avaient, selon le Décret de 1991, trois organes : une assemblée (organe délibératif), une junte (organe exécutif) et un conseil (organe consultatif). L'assemblée était élue indirectement par les membres des assemblées des communes membres, selon la méthode de la représentation proportionnelle. La junte résultait de la réunion de tous les Maires des communes de l'aire. Et le conseil avait une composition mixte, avec le Président de la Commission de Coordination régionale (organe de l'administration directe périphérique de l'État) à laquelle l'aire appartenait, des membres de la junte et les représentants des services publics de l'État dont l'action se développait dans l'aire métropolitaine.

On doit remarquer que, même si la composition de ces deux aires était déterminée d'avance par le législateur, leur institution concrète restait dépendante de l'initiative des communes visées et devait être approuvée par 2/3 des communes membres représentant la majorité absolue de la population de l'aire métropolitaine. Les différences entre ce régime et le régime général des associations de communes étaient sensibles : par exemple – et par rapport au Décret-loi 266/81, du 15 septembre 1981 –, dans les associations de communes, les communes susceptibles de se joindre n'étaient pas prédéterminés par la loi, les assemblées municipales ne pouvaient pas intervenir pour l'élection de l'assemblée intercommunale, et enfin, il n'y avait aucune participation

¹² Pour une description de la typologie institutionnelle des solutions d'organisation des grandes villes, José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, **Las áreas metropolitanas en Europa...**, *cit.*, pp. 237 ss.

¹³ La compétence législative, concernant le statut des collectivités locales, appartient à l'Assemblée de la République, qui peut la déléguer au Gouvernement – article 165/1/q) de la CRP. Toutefois, les aires métropolitaines, dans ce modèle de coopération/superposition, ne configurent pas des nouvelles collectivités locales ; ainsi, le Gouvernement exerce sa compétence législative librement, selon l'article 198/1/a) de la CRP.

des représentants de l'administration directe aux organes de l'association.

En 2003, le décideur politique promouvait une profonde mutation dans l'encadrement législatif des aires métropolitaines. Les principales modifications apportées par la Loi 10/2003, du 13 mai 2003, furent :

- la généralisation de la solution des aires métropolitaines à tout le territoire national – c'est-à-dire, la possibilité de créer d'autres aires métropolitaines en plus de Lisbonne et de Porto ;
- la distinction entre deux types d'aires métropolitaines : d'un côté, les *grandes aires métropolitaines* (GAM), intégrées par au moins neuf communes comportant au moins 350.000 résidants et, de l'autre côté, les *communautés urbaines* (ComUrb), composées au minimum de trois communes et d'au moins 150.000 résidants ;
- la création volontaire (par votation majoritaire des assemblées des communes intéressées), en conformité avec les présupposés légaux ci-dessous mentionnés et selon des *principes d'exclusivité* (une commune ne peut intégrer plus d'une aire métropolitaine) et *de stabilité* (les communes doivent rester au moins cinq ans dans l'aire métropolitaine constituée) ;
- la délimitation territoriale libre, tout en respectant la condition de continuité territoriale.

Les organes étaient les mêmes que ceux décrits par le Décret-loi 44/91 (assemblée ; junte et conseil métropolitains).

Cette loi a fait naître, au-delà des aires métropolitaines de Lisbonne et Porto déjà existantes, les (cinq) GAM de Minho, Aveiro, Viseu, Coimbra et Algarve, et les (dix) ComUrb de Vale-e-Mar, Trás-os-Montes, Douro, Vale do Sousa, Beiras, Tâmega, Leiria, Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo.

De façon surprenante, cinq ans après l'apparition de ce nouveau et original régime, le Gouvernement a renversé la marche et a « tué » les figures des Grandes Aires Métropolitaines et des Communautés Urbaines. Le cadre législatif en vigueur à présent est le résultat conjugué de l'abrogation de la Loi 10/2003 par l'article 41 de la Loi 45/2008, du 27 août 2008 (Loi des Associations municipales)¹⁴, et de la norme issue de

¹⁴ L'article 38 de la Loi 45/2008 contient une norme transitoire pour les GAM et les ComUrb créés par la Loi 10/2003. Elle prévoit leur conversion en communautés intercommunales de fins multiples (CIMS), dès qu'elles approuvent les nouveaux statuts et instituent la nouvelle communauté (n° 1). Si elles ne font pas cette choix, elles sont automatiquement transformées en des associations municipales de fins spécifiques (n° 3).

l'article 2/3 de la dernière loi citée, qui établit les aires métropolitaines de Lisbonne et Porto comme des communautés intercommunales (*comunidades intermunicipais*, CIM) de fins généraux doté d'un régime spécial, réglé par un texte particulier : la Loi 46/2008, du 27 août 2008 (Loi des aires métropolitaines de Lisbonne et Porto= LAMLP).

2. La LAMLP introduit quelques nouveautés aux régimes antérieurs des aires métropolitaines (de 1991 et 2003), tout en maintenant l'exclusivité des deux aires de Lisbonne et Porto¹⁵.

Le nouveau régime dispense de l'approbation de l'institution des aires métropolitaines par les assemblées municipales, mais cela se comprend eu égard à la continuité historique des deux aires de Lisbonne et Porto (on doit souligner, toutefois, l'élargissement de l'aire métropolitaine de Porto avec l'insertion de la région située entre Douro et Vouga)¹⁶. Les communes qui intègrent des aires métropolitaines ne peuvent pas se joindre à des communautés de fins multiples mais, en contrepartie, elles peuvent s'associer en communautés de fins spécifiques (Cf. l'article 2/2 de la Loi 45/2008)¹⁷.

Le nouveau régime maintient l'option avec le modèle d'une structure organisationnelle au-dessus des communes membres – ce ne sont pas de nouvelles collectivités locales.

Il faut signaler, cependant, qu'après l'approbation des statuts, ces CIMs (les unes transformés et les nouvelles), quand leur aire correspond à une NUTS II (voir *infra* dans le texte), exercent les mêmes compétences que les régions administratives (Cf. l'article 33 de la Loi 45/2008), jusqu'à la création de celles là ...

¹⁵ Informations sur les activités des deux aires disponibles : www.aml.pt et www.amp.pt.

¹⁶ Selon la LAMLP, l'aire métropolitaine de Porto inclut : Arouca, *Espinho*, *Gondomar*, *Maia*, *Matosinhos*, Oliveira de Azemeis, *Porto*, *Póvoa de Varzim*, Santa Maria da Feira, Santo Tirso, São João da Madeira, Trofa, Vale de Cambra, *Valongo*, *Vila do Conde* et *Vila Nova de Gaia* (les noms en italique correspondent aux communes qu'intégrait déjà l'aire métropolitaine dès le décret de 1991).

L'aire métropolitaine de Lisbonne inclut : Alcochete, Almada, Amadora, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Seixal, Sesimbra, Setúbal, Sintra e Vila Franca de Xira.

¹⁷ La Loi 45/2008 différencie les communautés de *fins multiples* – c'est-à-dire les attributions décrites à l'article 5, en plus de celles qui leurs sont transférées par les communes et par l'Administration centrale –, des communautés de *fins spécifiques* – c'est-à-dire un objectif de coopération bien délimité par les communes qui s'associent (cf. article 34 de la Loi 45/2008). Seules les CIMs détiennent la personnalité morale de droit public, alors que les associations de fins spécifiques ont la personnalité morale de droit privé (article 2 de la Loi 45/2008).

Elles ont, toutefois, un vaste ensemble de compétences (Cf. l'article 4 LAMLP, qui parle d'attributions...), quoique la plupart soit de nature coordinatrice et procédurale :

- de participation – à l'élaboration de plans et programmes d'investissements publics, et à la promotion de leur exécution ; à la gestion de programmes d'appui au développement régional ; à la définition des réseaux de services et d'équipements métropolitains ;
- de constitution d'entreprises métropolitaines, spécialement dans les secteurs des transports, de la distribution de l'eau, de la fourniture d'énergie, du traitement des déchets ;
- de planification – des investissements et des activités des entités métropolitaines ;
- d'articulation de services des communes et de l'Administration centrale (dans les domaines comme les réseaux de la fourniture, du traitement des déchets, de l'éducation, des transports, des équipements sportifs et culturels, par exemple) ;

Au-delà d'autres compétences transférées aux aires métropolitaines par l'Administration centrale ou déléguées par les communes.

Afin de développer ces attributions, les aires métropolitaines agissent à travers trois organes (Cf. l'article 5 LAMLP) :

1. Une **assemblée métropolitaine** (articles 9 à 12 LAMLP)

L'assemblée est composée de 55 membres, élus par un collège électoral composé des membres des assemblées municipales des communes de l'aire métropolitaine (les mandats sont attribués selon le principe de la représentation proportionnelle)¹⁸. Cette assemblée a plusieurs compétences, parmi lesquelles on relève l'approbation :

- des programmes d'action proposés par le conseil ;
- de la proposition du budget et de ses révisions proposées par le conseil ;
- de la **célébration de protocoles de transfert de compétences** ;
- des règlements qui lui soit proposée par le conseil ;
- de la collecte d'impôts municipaux par l'aire métropolitaine ;
- de l'autorisation à contracter prêts par l'aire métropolitaine.

L'assemblée a aussi le pouvoir d'autoriser l'association de l'aire métropolitaine à d'autres entités, publiques ou privées, et la constitution

Comment [C1]: Qu'est-ce que cela signifie, stp ?
Ça veut dire que l'aire métropolitaine doit voir les accords de transfert de compétences avec, par exemple, une commune, approuvés par l'assemblée

¹⁸ Cf. l'article 12 du Décret-loi 25/2008, sur l'assemblée des communautés intercommunales (CIMs).

d'entreprises métropolitaines. Elle tient au moins trois réunions ordinaires annuelles.

2. Un **conseil métropolitain** (articles 13 à 15 LAMLP)

Le conseil est l'organe représentatif des Maires des communes membres de l'aire métropolitaine. Parmi ses compétences, on souligne la proposition à l'assemblée :

- des lignes d'action stratégique de l'aire métropolitaine ;
- du Plan d'Action de l'aire métropolitaine¹⁹ et des plans intercommunaux d'aménagement du territoire ;
- des prêts demandés par, et nécessaires à l'action de, l'aire métropolitaine ;
- de l'association de l'aire métropolitaine à d'autres entités, publiques, privées, du secteur social ou coopératif
- et de la création d'entreprises métropolitaines.

Le conseil propose aussi au Gouvernement l'approbation des plans, programmes et projets d'investissement et développement métropolitain – et a le droit de se prononcer sur tous les plans et programmes approuvés par l'Administration centrale et ayant une incidence dans l'aire métropolitaine.

Ses compétences sont importantes au niveau de la coordination de l'action des communes intégrées dans l'aire métropolitaine. Finalement, le conseil a – en la personne de son président (article 15/1/d) LAMLP) – des compétences de représentation politique²⁰ de l'aire métropolitaine face au Gouvernement, à l'Administration centrale, et aux institutions internationales. Le conseil a au moins une réunion ordinaire mensuelle.

3. Une **commission exécutive métropolitaine** (articles 16 à 21 LAMLP)

La commission est l'organe exécutif de l'aire métropolitaine. Elle a un nombre impair de membres (3 à 5), désignés par le conseil métropolitain et soumis à ratification de l'assemblée. L'exercice de fonctions dans la commission est incompatible avec l'exercice de fonctions dans les organes exécutifs des communes membres. De plus, si les membres de la commission sont aussi membres de l'assemblée métropolitaine ; leur dernier mandat est suspendu dès qu'ils deviennent membres de la commission exécutive.

¹⁹ Voir aussi l'article 22/1 LAMLP (le Plan d'Action doit être soumis par le conseil à l'assemblée au mois de novembre).

²⁰ La représentation judiciaire et sociale de l'aire métropolitaine appartient au président de la commission exécutive – article 18/1/f) LAMLP.

La commission doit mettre en œuvre toutes les délibérations de l'assemblée et du conseil. Elle a aussi des compétences de direction des services techniques et administratifs et de l'aire métropolitaine, d'exécution budgétaire ainsi que de collecte des impôts. La commission élabore plusieurs plans, qu'elle présente au conseil pour que ce dernier les soumette, ensuite, à l'approbation de l'assemblée. Le conseil peut déléguer à la commission la compétence d'émission d'avis au Gouvernement sur tous les plans et investissements centraux d'incidence métropolitaine.

4. Une **commission consultative** (facultative)

Le modèle d'organisation décrit traduit un système parlementaire atypique. En fait, l'assemblée ratifie la composition de la commission exécutive (les membres de celle-ci sont investis dans leurs fonctions par l'assemblée) et l'assemblée destitue les membres désignés à la majorité simple et sur proposition du conseil – Cf. l'article 11/g) et h) LAMLP.

Cependant, les membres de la commission ne font pas forcément partie de la même majorité, qui gère l'assemblée. L'assemblée, de son côté, n'a pas un pouvoir délibératif autonome des propositions du conseil – et ce dernier, de la même façon, dépend de l'assemblée pour l'approbation de ses actes. Finalement, on peut dire que la procédure de décision est complexe ; les actes métropolitains ont tous deux auteurs : un qui propose et un qui approuve.

Certes, l'aire métropolitaine n'est pas une collectivité locale – ses organes ne sont pas directement élus²¹ (Cf. les articles 113/1 et 235/2 de la CRP), et par conséquent, le système électoral prévu à l'article 239 de la CRP ne s'applique pas. Toutefois, on doit remarquer la proximité des figures, à cause, d'un côté, de la curieuse procédure de prise de décision (assemblée et conseil), qui projette la solution constitutionnelle originale de l'article 239/3²² (élection directe de l'assemblée municipale et de la Mairie (donc possibilité d'avoir deux majorités différentes dans ces deux organes))²³. D'un autre côté, les aires métropolitaines

²¹ A contre-courant de la solution majoritairement pratiquée dans les voisins européens – Cf. Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, *Las áreas metropolitanas en Europa...*, cit., pp. 244 ss (où on constate la préférence pour l'élection directe de l'assemblée de l'aire métropolitaine).

²² Voir aussi l'article 11 de la Loi Organique 1/2001, du 14 août (Loi électorale des collectivités locales).

²³ Sur ce modèle atypique, Carla AMADO GOMES, *L'élection du Maire au Portugal*, in *Dossier sur l'élection du bourgmestre*, coord. de F. Delpérée et M. Joassart, Bruxelles, 2002, pp. 193 ss.

détiennent la personnalité juridique de droit public (Cf. l'article 2/1 LAMLP) et sont soumises à la tutelle administrative de légalité (article 3 LAMLP), dès qu'elles sont considérées comme des entités *équivalentes* aux collectivités locales (Cf. l'article 1/2 de la Loi 27/96, du 1 août : Loi relative à la tutelle administrative).

VITAL MOREIRA note que ce cadre reproduit le modèle européen, avec un Parlement, un Conseil et une Commission et que cette solution a provoqué beaucoup de résistances de la part des Maires, parce que, au vu du système antérieur (soit du décret-loi 44/91, soit de la Loi 10/2003), ils ont perdu des compétences exécutives en faveur d'une commission qui n'a pourtant aucune légitimité démocratique²⁴. En contrepartie, l'action de l'aire métropolitaine gagne en efficacité sans perdre le contrôle démocratique du sens et du contenu des décisions.

L'activité de l'aire métropolitaine est alimentée par des recettes propres, décrites à l'article 25 LAMLP : contributions des communes, transferts des communes en cas de délégation d'attributions de celles-ci en faveur de l'aire métropolitaine, fonds de l'Union Européenne, taxes et les redevances des services publics, revenus domaniaux, par exemple. On doit remarquer une dotation financière spéciale versée par l'Etat : un transfert équivalent à 1% du Fond d'Équilibre Financier des communes membres de l'aire métropolitaine. Il faut ajouter la possibilité pour l'aire métropolitaine de contracter des prêts, dont le paiement oblige subsidiairement les communes (proportionnellement au pourcentage de sa population au regard de l'ensemble de la population de l'aire métropolitaine) mais dans les limites d'endettement de ces dernières (Cf. l'article 26 LAMLP).

Les comptes définitifs de l'aire métropolitaine sont soumis au contrôle de la Cour des Comptes, et doivent être communiqués aux assemblées municipales pour avis (article 24 LAMLP).

2.1.* L'aire métropolitaine de Lisbonne (=AML) accueille la plus importante concentration de population du Portugal. Elle intègre 18 communes, qui représentent 3,3% du territoire national sur lequel résident presque 3 millions d'habitants (soit 1/3 de la population nationale). Sur le plan économique, elle représente envers 25% de la population active, 30% des entreprises nationales, 33% de l'emploi et produit 36% du PIB.

Les aires métropolitaines sont surtout des structures de coordination, comme on peut le constater en lisant l'article 4 LAMLP. Le fait qu'elles ne

²⁴ VITAL MOREIRA, *Associações...*, *cit.*, p.18, note 6.

* Les informations utilisées pour la rédaction de ce point sont fournies par Madame Sofia Cid, Assesseure Juridique de l'AML, que l'on remercie.

soient pas de vraies collectivités locales et l'absence de moyens de financement significatifs explique leur faible rôle dans l'organisation administrative locale. En ce qui concerne l'AML, jusqu'à présent, elle n'a encore constitué aucune entreprise métropolitaine et elle ne participe financièrement à aucune entité privée. Toutefois, elle est représentée dans les entités publiques suivantes :

- Commission Consultative Stratégique du Programme Opérationnel Régional de Lisbonne, en représentant les communes qui intègrent les NUTS III de la péninsule de Setubal et de la Grande Lisbonne ;
- Commission Directive du Programme Opérationnel Régional de Lisbonne, représentant le NUTS II de Lisbonne (organes de la structure du CREN/PO Régional de Lisbonne) ;
- Conseil National pour la promotion du Volontariat, au sein de l'Association Nationale des communes portugaises ;
- Conseil Général et Conseil Exécutif de l'Autorité Métropolitaine des Transports de Lisbonne ;
- Commission Consultative pour l'altération du PRAT-AML²⁵ ;
- Commission d'Accompagnement du Plan d'Aménagement de l'estuaire de Tejo²⁶.

Le domaine d'intervention le plus significatif de l'AML est sûrement le domaine culturel. L'AML a créé un agenda des événements sportifs et culturels prenant place dans ses 18 communes membres, il est disponible online. Le Web constitue aujourd'hui un instrument de dynamisation des formes d'identification collective et aussi de démocratisation de la culture. La divulgation d'informations touristiques à travers le site de l'AML est un projet pour 2010.

De même, le projet des orchestres symphoniques à destination des jeunes, vise leur insertion sociale, surtout lorsqu'ils ont des problèmes d'apprentissage (inspiré de l'exemple du Venezuela et de l'Orchestre

²⁵ La modification du PRAT-AML (Plan Régional d'Aménagement du Territoire-AML) découle de la nécessité de pondérer les impacts des nouvelles infrastructures comme le nouveau aéroport de Lisbonne (dont le concours de présentation de propositions est suspendu, du fait de la crise économique), le projet de train à haute vitesse et le troisième pont sur le Tejo, et ce, afin de les intégrer dans une stratégie globale de développement de l'aire métropolitaine.

²⁶ Ce plan est un plan spécial d'aménagement, qui poursuit des objectifs écologiques. Le plan s'applique à 87% de la Réserve Naturelle de l'estuaire de Tejo, créée par le décret-loi 565/76, du 19 juillet, et aussi à d'autres aires classées au sein du réseau Natura 2000.

Simón Bolívar). Ce projet est mis en place dans 6 communes membres de l'AML, avec la participation financière de l'Union Européenne (le FEDER finance le programme à hauteur de 40% de l'investissement, soit 352.490,00€). Le Protocole existant avec la Compagnie Nationale de Ballet et l'appui au semi-marathon de Lisbonne sont d'autres exemples de l'engagement culturel de l'AML.

Le financement de l'AML provient, essentiellement, du transfert annuel du budget de l'État – le chiffre prévu pour 2010 est de 691.831 €, correspondant à 1% du Fond d'Equilibre Financier des communes de l'aire métropolitaine, au regard de la limite annuelle maximale de variation de 5% (Cf. l'article 25/3/j) LAMLP). Ce chiffre indique, toutefois, une réduction de presque 715.000 €, au regard des données de 2008 :

Ano	Valor (€)	Diferença %
		Anual
2005	833.348	-16,5%
2006	1.463.576	75,6%
2007	1.397.151	-4,5%
2008	1.406.160	0,6%
2009	655.282	-53,4%
2010	691.831	5,6%

Au delà de ce financement, l'AML compte sur les contributions des communes qui l'intègrent – 592.049,00 € –, et aussi sur les cofinancements de l'Union Européenne (119.760,00 € – montant prévu pour 2010). En somme, la recette totale destinée à l'AML, pour 2010, est d'à peu près 1.458.840,00 € – chiffre qui, selon l'AML, est insuffisant pour assurer la bonne continuité dans l'exécution de ses attributions et compétences.

3. On peut s'interroger sur la succession de régimes des aires métropolitaines : il y a eu un décret en vigueur pendant douze ans (1991/2003) et puis un cadre législatif qui n'a duré que 5 ans, jusqu'à la révocation de la loi de 2003 par la LAMLP (en 2008). Quelles sont les raisons de cette instabilité ?

La loi de 2003 est identifiée comme *Réforme Relvas*, du nom du Secrétaire d'État de l'Administration locale de l'époque, son auteur, personnalité forte et opposée à la régionalisation. Les Lois 10 et 11/2003 (sur les aires métropolitaines et sur les associations de communes, respectivement) se présentaient volontairement comme des alternatives

à la régionalisation. Les GAMs et les ComUrb, à cause de leur dimension territoriale, s'identifiaient matériellement aux régions administratives, que la Constitution signale comme le troisième niveau de collectivités locales (article 236/1), en vertu de la nouvelle rédaction de l'article 253 de la CRP, en conséquence de la révision constitutionnelle de 1997.

En fait, l'article 253 admet, depuis 1997, que les fédérations et associations municipales peuvent avoir des attributions spécifiques et que leurs organes soient dotés de compétences propres – en épuisant, de cette façon, la typicité annoncée par l'article 236/1 (qui considère seules les collectivités locales, *município* et *freguesia*, en leurs associant la représentation démocratique directe des populations) et en mettant en cause, si les limites territoriales sont excessifs, la garantie procédurale concernant les régions²⁷. En d'autres termes, s'il y a trop d'associations de communes de fins généraux qui, en vertu de leur extension géographique, se substituent aux régions, cela signifiera que l'article 256 de la Constitution sera contourné.

Le problème majeur réside ainsi, à notre avis, dans l'obligation constitutionnelle d'approbation de la loi sur la régionalisation par référendum national, en vertu de l'article précité. Cette tentative a été opérée en 1998 et n'a pas eu le succès escompté. Les lois 10 et 11/2003 pourraient, ainsi, être envisagées – et elles le disaient expressément – comme créant des « régions *masquées* », ce qui traduirait une fraude à la Constitution et ce qui donnerait à ces entités sans légitimité démocratique directe, bien que dotées d'une expression territoriale significative, les compétences que la Constitution réserve normalement aux régions administratives.

La marche arrière réalisée en 2008 réduit certes l'expansion des aires métropolitaines, lesquelles, par sa vaste expression territoriale, peuvent constituer une vraie alternative à la région administrative. On signale que, selon la division administrative du territoire national en NUTS (*Nomenclatura de Unidade Territorial para fins estatísticos*)²⁸, il y a :

²⁷ José Manuel RODRÍGUEZ ÁLVAREZ (*Las áreas metropolitanas en Europa...*, *cit.*, p. 236) remarque, à propos des avantages et des inconvénients de la création d'aires métropolitaines, que l'extension territoriale de celles-ci provoque des résistances de la part de quelques Etats européens, qui les voient comme des « gargantuas » politiques.

²⁸ Les NUTS sont réglées, à présent, par le décret-loi 68/2008, du 14 avril "pour l'organisation territoriale des associations des communes et des aires métropolitaines, en vue de la participation aux structures de gouvernance du Cadre de Référence Stratégique 2007-2013 (QREN)". Toutefois, il faut souligner que le concept existait dès 1986 (Résolution du Conseil de Ministres 34/86, du 5 mai), visant des objectifs purement statistiques (obtention et analyse d'information régionale en vue de la préparation des décisions politiques de planification du développement régional). Comme on peut lire dans l'arrêt 524/08 de la Cour Constitutionnelle (n° 11), le décret-loi 68/2008 a ajouté au

- 3 NUTS I (territoire continental, les archipels de Madère et les Açores) ;
- 7 NUTS II (Alentejo, Algarve, Centro, Lisboa, Norte, Madère et Azores ; les NUTS II sont les plus proches des régions, si elles existaient) ;
- 28 NUTS III sur le continent :
 - Dans la NUT II Norte, 8 NUTS III : Alto Trás-os-Montes, Ave, Cávado, Douro, Entre Douro et Vouga, Grande Porto, Minho-Lima et Tâmega ;
 - Dans la NUT II Centro, 12 NUTS III : Baixo Mondego, Baixo Vouga, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Cova da beira, Dão-Lafões, Médio Tejo, Oeste, Pinhal Interior Norte, Pinhal Interior Sul, Pinhal Litoral, Serra da Estrela ;
 - Dans la NUT II Lisboa, 2 NUTS III : Grande Lisboa et Península de Setúbal ;
 - Dans la NUT II Alentejo, 5 NUTS III : Alentejo Central, Alentejo Litoral, Alto Alentejo, Lezíria do Tejo, Baixo Alentejo ;
 - Dans la NUT II Algarve, 1 NUT III : Algarve ;
 - Enfin, les îles de Madère et des Açores sont aussi des NUTS III.

Si la NUT II Lisboa coïncide avec l'aire métropolitaine de Lisbonne, mais c'est un cas isolé ...

Toutefois, même si la solution de l'aire métropolitaine s'étend, l'ambiguïté constitutionnelle paraît la tolérer. Franchement, on doute que la CRP, après la révision constitutionnelle de 1997, maintienne une position cohérente sur ce point, parce que l'altération de l'article 253 semble permettre aux fédérations et associations de communes d'obtenir, par simple *diktat* législatif et sans que ça corresponde à une vraie intention démocratique, des attributions propres des, ou déléguées par les, communes membres. En d'autres termes, les formes de

concept de NUTS une fonctionnalité normative, parce qu'elles définissent, aujourd'hui, le critère de délimitation des associations de communes.

Elles furent aussi adoptées au sein de l'Union Européenne, en vue de la création des règles et procédures statistiques communes, afin de permettre une équitable distribution des fonds structurels entre les États-membres – elles ont, ainsi, une fonction uniformisatrice (Cf. le Règlement CE 1059/2003, du Parlement Européen et du Conseil, du 26 mai, sur les NUTS et l'annexe du Règlement CE 105/2007, de la Commission, du 1 février 2007).

coopération intercommunale peuvent se généraliser et se substituer aux collectivités locales *supra* communales (spécialement, aux régions administratives).

En essayant de concilier les articles 236/1, 253 et 256 de la CRP, nous pensons que la généralisation des formes de coopération intercommunale (de fins multiples) par les groupements géographiquement significatifs de communes est encore constitutionnellement admissible dès que le résultat de l'association n'épuise pas l'hypothèse de la régionalisation. En d'autres termes, le législateur ordinaire peut admettre la constitution d'associations de fins générales entre les communes dès qu'elles ne sont pas assez grandes pour coïncider avec l'aire d'une NUT II – sauf exceptionnellement (comme dans le cas de l'aire métropolitaine de Lisbonne) –, évitant ainsi de violer la garantie de référendum préalable à la création des régions administratives (article 256 de la CRP)²⁹. Cette *limite supérieure* a comme contrepartie, une *limite inférieure* : le respect des attributions des communes membres de l'aire métropolitaine (nonobstant la possibilité de délégation), sous peine de violation de l'autonomie dont bénéficient ces communes, à l'ombre de l'article 235 de la CRP³⁰.

Zagreb, juin 2010

Carla Amado Gomes

Professeur de la Faculté de Droit de l'université de Lisbonne
Professeur Invitée de la Faculté de Droit de la Neuve Université de Lisbonne

²⁹ Ce que le législateur n'a peut-être pas évité dans le cadre législatif actuel ... – voir *supra*, note 13.

³⁰ Pour une conclusion similaire, dans le contexte espagnol : Voir José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, **Una reflexión...**, *cit.*, p. 22.

Constitution de la République Portugaise (1976, 7 fois revue : 1982 ; 1989 ; 1992 ; 1997 ; 2001 ; 2004 ; 2005)

Article 236

1. En métropole, les collectivités locales sont les paroisses (*freguesias*), les communes (*municípios*) et les régions administratives.
2. Les régions autonomes des Açores et de Madère comprennent des *freguesias* et des *municípios*.
3. Dans les grandes zones urbaines et dans les îles, la loi pourra créer d'autres formes d'organisation territoriale des pouvoirs locaux, adaptées à leurs conditions particulières.
4. La division administrative du territoire sera établie par la loi.

Article 253

Les communes peuvent constituer des associations et des fédérations pour la gestion d'intérêts communs. **La loi peut attribuer à celles-ci des attributions et des compétences propres (ajout en 1997).**

Article 256

1. L'institutionnalisation concrète des régions administratives, avec l'approbation de la loi portant création de chacune d'elles, est subordonnée à l'adoption de la loi prévue à l'article précédent et au vote favorable de la majorité des citoyens électeurs qui se seront exprimés à l'occasion d'une consultation directe, de portée nationale et relative à chaque territoire régional.
2. Si la majorité des citoyens électeurs, participant au vote, ne se prononce pas favorablement sur la question nationale de l'institutionnalisation concrète des régions administratives, les réponses données aux questions relatives à chaque région créée par la loi resteront sans effet.
3. Les consultations des citoyens électeurs prévues aux paragraphes précédents auront lieu dans les conditions et les termes établis dans une loi organique, sur décision du Président de la République, et sur proposition de l'Assemblée de la République. Les dispositions prévues à l'article 115 seront appliquées avec les adaptations nécessaires.

