

Les finances locales au Portugal: entre la garantie d'autonomie et les difficultés de contrôle *

Joaquim Freitas da rocha
Universidade do Minho
Escola de Direito

Sommaire : Le présent article propose une contribution pour la compréhension du cadre juridique essentiel des finances infra-étatiques portugaises. L'accent est mis sur les principales prérogatives de l'autonomie financière municipale, sans oublier leurs limitations, particulièrement celles qui dérivent de la Constitution et du Droit de l'Union Européenne. Les principales conclusions sont que l'État central ne constitue pas un bon exemple et qu'il faut éduquer tous les acteurs financiers quant à l'importance de la gestion correcte des moyens financiers publics. Il est absolument nécessaire d'introduire dans la conscience collective l'idée de "bien dépenser".

Introduction

Les principaux problèmes qui affectent les finances des entités infra-étatiques au Portugal ne sont pas considérablement différents de ceux qui affectent les mêmes acteurs dans les autres ordres juridiques. Au Portugal comme dans beaucoup d'autres ordres juridiques, le centralisme excessif, la confusion législative, les ressources insuffisantes, les dépenses sans critère, les restrictions de l'autonomie ou les difficultés de contrôle, sont des problèmes communs et transversaux, malgré les différences et les spécificités au sein des différents systèmes.

Compte tenu de tous ces problèmes, et afin d'obtenir une exposition plus compréhensible et perceptible, nous allons diviser cet article en 3 parties successives :

- Premièrement, nous allons exposer sommairement le cadre juridique de l'autonomie financière des municipalités dans le système Portugais, considérant non seulement ses principales prérogatives et pouvoirs, mais aussi ses limitations (point 1.);
- Ensuite, nous allons porter notre attention sur les principaux problèmes et fragilités qui affectent le système financier municipal Portugais (point 2);
- Finalement, nous allons essayer d'exposer les principaux défis qui se présentent face à un tel système, en signalant quelques possibles voies à suivre (point 3).

* Texto originariamente publicado em *PoLaR - Portuguese Law Review*, vol. 4 , n.º 2, set. 2020.

Avant d'analyser les thèmes centraux qui nous occuperont, et afin d'éliminer d'éventuelles imprécisions, il faut souligner que dans ce texte l'expression "entité infra-étatique" sera utilisée comme synonyme de "municipalité", bien qu'il existe également au Portugal d'autres personnes collectives publiques territoriales, comme les régions administratives et les paroisses civiles (*freguesias*)¹.

Ces précisions étant faites, nous pouvons donc avancer.

1. Le cadre juridique d'autonomie financière des municipalités dans le système Portugais

Afin de bien comprendre les principaux problèmes concernant les finances publiques des entités infra-étatiques au Portugal, et particulièrement ceux des municipalités, il faut commencer par mettre en relief le cadre juridique et la structure constitutionnelle de l'État portugais.

À ce sujet, la Constitution de la République Portugaise (CRP, 1976) affirme indubitablement que l'État est unitaire (article 6, n° 1), ce qui signifie qu'il n'y a qu'une souveraineté, qu'un centre de pouvoir politique indivisible, et qu'un législateur unifié central. En conséquence, en théorie, la législation est unique, et les codes et les lois ont une validité et applicabilité étendue à tout l'ensemble national.

Cependant, le principe de l'unité n'est pas un principe constitutionnel absolu et il doit être harmonisé avec d'autres, comme les principes de la démocratie territoriale, de la décentralisation et de l'autonomie locale (en suivant les dispositions de la *Charte*

¹ Malgré la prévision Constitutionnelle explicite (art. 255 et suivants), du point de vue pratique les régions administratives — qui ne doivent pas se confondre avec les Régions autonomes insulaires (Açores et Madère) — n'ont pas encore été créées. Il s'agit clairement d'un cas d'inconstitutionnalité par omission, car nous constatons l'existence d'impositions législatives qui n'ont pas été suivies par le législateur ordinaire. En effet, l'article 255 de la loi fondamentale prescrit que toutes les régions administratives sont créées en même temps par la loi, qui fixe leurs pouvoirs, leur composition, leur compétence et le mode de fonctionnement de leurs organes. D'ailleurs, l'article suivant ajoute que la création des régions administratives relève de la compétence du législateur, par l'adoption de la loi portant sur la création de chacune d'elles, est subordonnée au vote favorable de la majorité des citoyens électeurs appelés à se prononcer à l'occasion d'une consultation directe, à l'échelle nationale et relative à l'étendue territoriale de chaque région". Ces régions — qui, rappelons-le, n'ont pas encore été créées — devraient diriger certains services publics et avoir des tâches de coordination et de soutien de l'action des municipalités, dans le respect de l'autonomie de ces dernières et sans limitation de leurs pouvoirs (article 257). À ce sujet, v. CANOTILHO, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.º édition, Almedina, Coimbra, 2019, p. 362.

En ce qui concerne les paroisses civiles ("*freguesias*", art. 244 et suivants), elles sont les institutions administratives territoriales les plus proches des citoyens, et sont chargées de tâches de proximité comme la maintenance et nettoyage des rues, parcs et jardins ; la gestion des équipements sportifs et récréatifs locaux ; la gestion de cimetières ; l'enregistrement et la licence des animaux domestiques, etc.

européenne de l'autonomie locale)². Dans cette optique, "unité" n'est pas égale à "centralisation", et la même CRP garantit que les collectivités territoriales sont autonomes et, en outre, doivent avoir des organes représentatifs (une Assemblée, dotée de pouvoirs délibératifs), qui visent à défendre les intérêts de leurs habitants (articles 235, n^{os} 1 et 2 et 239). Telles collectivités ont aussi des pouvoirs normatifs, car elles possèdent la compétence d'établir des règlements concernant les matières comprises dans le périmètre de leurs attributions (article 242).

L'autonomie s'affirme, donc, comme une imposition constitutionnelle.

En ce qui concerne particulièrement la matière financière, les municipalités disposent de leur propre patrimoine et finances et le respectif régime juridique est défini par la loi. À ce sujet, la CRP impose l'observance d'une juste répartition des ressources publiques entre l'État et les entités infra-étatiques, ainsi que la correction des inégalités entre ces dernières (article 238).

Après cette concise présentation du cadre constitutionnel sous-jacent à l'autonomie municipale, nous allons par la suite analyser les principales prérogatives de cette autonomie d'un point de vue financier.

1.1. Les prérogatives de l'autonomie financière

Au même titre que les finances publiques en général, l'autonomie financière locale est conçue au Portugal de façon identique aux autres ordres juridiques.

Nous pouvons dire que cette autonomie comporte la reconnaissance constitutionnelle aux municipalités de cinq prérogatives essentielles: *autonomie patrimoniale* (la possibilité d'avoir leur propre ensemble de patrimoine, composé de biens meubles, immeubles, tangible, intangibles, etc.); *autonomie budgétaire* (la compétence d'élaborer et de voter — sans ingérence ou intrusion des autres organes — son propre budget par ses organes élus, c'est-à-dire, l'acte juridique annuel de prévision et autorisation de ressources et dépenses de la municipalité); *autonomie tribulaire* (le pouvoir de créer et modifier quelques tributs — comme les taxes — et de percevoir le produit de la collecte de quelques impôts, qualifiés comme "impôt locaux"³); *autonomie*

² V. CANOTILHO, J.J. Gomes et MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.^e édition, Coimbra editora, Coimbra, 2001, p. 231 et suivantes.

³ Dans le cadre de l'ordre juridique portugais, un impôt local est celui dont le produit de la perception est versé aux municipalités (même quand ce dernier est effectué par les organismes de l'État central). La loi prévoit trois types : l'impôt municipal sur la titularité du patrimoine immobilière (IMI), l'impôt municipal

créditrice (la possibilité de percevoir des revenus à partir d'emprunts et d'autres formes de crédit, comme les obligations ou les cautions); *autonomie de trésorerie* (la capacité d'effectuer les flux de numéraire, les propres actes de dépense, la gestion et administration courante, sans dépendre de l'autorisation ou ratification supérieure).

Il convient de rappeler que ces prérogatives dérivent directement de la CRP et ne doivent pas être perçues comme une sorte de concession, charité, libéralité ou générosité de l'État central. Ce sont des prérogatives juridiques originales, qui ne sont pas dérivées ou déléguées. Par conséquent, toute restriction n'est admissible qu'en cas de situations légalement prévues et toujours avec la pondération face à d'autres valeurs juridiques considérées supérieures par la Constitution (comme, par exemple, le respect des engagements européens et internationaux, la solidarité institutionnelle, la viabilité financière de l'ensemble de l'État, etc.).

Quoi qu'il en soit, dans la pratique, il est incontestable que les municipalités, dans le contexte de leur autonomie financière, peuvent, par exemple, lever les impôts et taxes, vendre des biens immeubles, obtenir des emprunts et des rentes, participer dans des entreprises privées et obtenir des bénéfices, percevoir des revenus très divers pour faire face à leurs dépenses, etc. Elles bénéficient également des transferts égalisateurs (fonds de péréquation), soit d'un point de vue vertical (qui considère le partage de ressources entre l'État et les municipalités), soit d'un point de vue horizontal (suivant la distribution de ressources entre les municipalités elles-mêmes), afin de corriger les possibles disparités⁴.

Mais, nonobstant toutes les prérogatives, l'autonomie n'est pas synonyme d'indépendance financière, car l'exercice de leurs pouvoirs doit respecter un ensemble très vaste de limitations et contraintes, soit de nature économique, soit de nature politique, soit de nature juridique.

sur les transferts de propriété immobilier à titre onéreux (IMT), ou l'impôt de circulation automobile (IUC). Au-delà du montant de la recette, les entités locales peuvent également bénéficier d'autres prérogatives autorisées par la loi générale, comme le pouvoir de fixer le taux (pourcentage) dans certaines limites, ou le pouvoir d'adapter certains bénéfices fiscaux ayant compte tenu des finalités de nature urbanistique (comme la réhabilitation urbaine ou la pénalisation des immeubles abandonnés et détériorés) ou environnementale (comme la lutte contre la désertification).V., à ce propos, art. 112 du Code IMI.

⁴ Dans le système financier public portugais, les principaux dispositifs de péréquation — ou fonds de nature égalisatrice — sont prévus dans la loi des finances locales (Loi 73/2013, de 03 du septembre) et se présentent comme suit (art. 25 et suivants) : fonds général municipal, fonds de cohésion municipale, fonds social municipal, participation à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et participation à la TVA. V., à ce sujet, ROCHA, Joaquim Freitas, *Direito financeiro local*, 3.e édition, Almedina, Coimbra, 2019, p. 239 et suivantes.

Les lignes qui suivent essaieront une brève approche de certaines de ces limitations juridiques.

1.2. Les limitations (juridiques) de l'autonomie financière

Comme nous l'avons déjà signalé, l'autonomie financière n'est pas synonyme d'indépendance.

Parmi beaucoup d'autres, il est possible d'affirmer que les principales limitations et contraintes à l'autonomie financière des municipalités au Portugal dérivent (i) du Droit de l'Union Européenne (UE), (ii) de la Constitution et (iii) de la loi.

- i) En premier lieu, il faut mentionner les limitations prescrites par le Droit de l'UE concernant le *pacte de stabilité et croissance*. Ce pacte est un ensemble de règles — prévues dans les Traités et dans quelques règlements — qui ont pour objectif coordonner les politiques budgétaires et économiques des états-membres (ceux qui font partie de l'Union économique et monétaire), et sa première et plus évidente exigence est la prohibition des déficits budgétaires excessifs (article 126 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne). Il est important de souligner que pour la détermination (calcul) du déficit d'un État-membre, la consolidation des comptes de toutes les administrations publiques est obligatoire, y compris de toutes les entités infra-étatiques et naturellement des municipalités. Donc, ces dernières ne sont pas des îles financières séparées, et ne peuvent pas avoir des finances "déviantes" ou contraires aux fins financières de tout l'ensemble étatique. Elles ne peuvent pas, par exemple, présenter une dette (passif) qui excède un certain niveau;
- ii) De plus, nous devons souligner les limites qui dérivent de la Constitution, en particulier le principe de la légalité fiscale (règle d'exclusivité de compétence), selon lequel la création et discipline des *impôts* — même ceux considérés comme locaux — est réservée à l'État central (Parlement ou Gouvernement avec une autorisation législative) et les municipalités sont interdites d'y intervenir ⁵. Par conséquent, l'autonomie tributaire des entités

⁵ V., art. 165, n. 1, i) de la CRP.

infra-étatiques est parfois très limitée, car elles ne peuvent pas créer ou augmenter les impôts et ne peuvent pas concéder librement des bénéfices fiscaux (comme les exonérations ou allègements). Néanmoins, elles peuvent créer des *taxes* (exigées en contrepartie directe de la provision individuelle de services publics coactifs ou de l'utilisation de biens publics municipaux ⁶) et des *tarifs* (également dénommés "prix", en contrepartie de biens et services volontiers et mercantiles), mais toujours en respectant une condition : la préexistence d'une loi générale d'autorisation (régime générale);

iii) Finalement, nous devons souligner les limites prescrites par les différentes lois de finances. Dans ce contexte, il faut signaler, entre autres — et au-delà des restrictions que nous venons de mentionner liées à l'autonomie tributaire —, les désignées comme *règles budgétaires* (comme l'annualité, l'unité, l'universalité, la lisibilité, l'équilibre, etc.), et les plafonds de dépense. En ce qui concerne ce dernier aspect, et à titre d'exemple, l'actuelle législation portugaise est très restrictive, en prescrivant la prohibition d'engagement (acte de prise d'engagement ou d'une obligation) sans fonds disponibles ⁷. En termes pratiques, cela veut dire qu'une municipalité ne peut pas ordonner, par exemple, le renforcement de structures publiques, l'admission de personnel, ou la provision de repas aux élèves d'une école s'il n'existe pas de liquidité dans la trésorerie (même quand une telle dépense est prévue dans le budget).

⁶ Les taxes locales sont effectivement des tributs avec une indéniable nature synallagmatique, c'est-à-dire, à la prestation du contribuable doit correspondre une autre prestation directe, équivalente et proportionnelle de la part de la municipalité. Par exemple, moyennant le paiement d'un certain montant, le citoyen peut bénéficier d'une place sur le marché local ; occuper temporairement de la voie publique avec une terrasse ; se garer sur un certain espace délimité ; tirer bénéfice d'une inspection sanitaire; organiser un événement sportif ou un spectacle, etc.

Cependant, certaines "taxes" suscitent beaucoup de problèmes juridiques, car elles ne procurent pas aux contribuables une contrepartie directe, mais tout simplement l'accès aux biens publics de nature indifférenciée et indistincte, comme la potentielle assistance en situation de risque ou la simple "protection civile". Dans ces cas, nous sommes en présence de vrais impôts, qui ne peuvent en aucun cas être créés par une entité de nature administrative. V., par exemple, la décision du Tribunal Constitutionnel n.º 775/2019, du 04 février et les décisions antérieures qui y sont mentionnées (<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20190775.html>).

⁷ D'un point de vue strictement financier, les "fonds disponibles" sont les sommes liquides qui peuvent être utilisées à "très court-terme", en règle générale, dans les trois mois suivants. Cela inclut, entre autres, les prévisions des recettes effectives (impôts, taxes, prix, pénalités, etc.), du produit des emprunts, des transferts provenant du budget de l'État ou des intérêts des actifs financiers. Dans ces cas — soulignons-le —, compte tenu de la période de trois mois, l'objectif du législateur est très claire : éviter la prise d'engagements sans l'existence à court-terme de disponibilités.

Enfin, comme il est facile de comprendre, à cause de ces limites, il n'est pas possible d'affirmer que l'autonomie financière des municipalités au Portugal soit ample et très expressive. Elle est sûrement une importante garantie constitutionnelle, mais le cadre législatif actuel est extrêmement limitatif et restrictif. Il est vrai que ce cadre restrictif peut être expliqué par différentes raisons, en partie politiques, en partie historiques. Mais cet espace ne constitue pas l'espace discursif pour explorer ces questions.

Avant toute chose, il serait davantage intéressant de réfléchir aux principaux problèmes (fragilités) qui émergent de tel cadre.

2. Les principales fragilités du système financier municipal portugais

L'analyse d'une réalité complexe et plurale comme un système financier (composé de multiples ressources et dépenses, ainsi que de multiples structures administratives interconnectées) est toujours un exercice difficile, étant donné que tous les problèmes et solutions proviennent de la confluence de nombreux facteurs interchangeables.

Nonobstant, il est possible d'affirmer qu'un problème fondamental s'affirme avant tous les autres : le déficit de connaissance. Au Portugal, une partie significative des agents et fonctionnaires des entités locales n'ont pas le niveau suffisant de formation technique et d'expertise économique, financière et juridique pour prendre sans risques les décisions correctes. Cette circonstance accroît l'existence de décisions sans pondération appropriée, irrégulières, nulles et, dans certains cas, avec des conséquences pénales. C'est pourquoi nous affirmons qu'il faut "éduquer" les acteurs financiers quant à l'importance de la gestion correcte des moyens financiers publics.

De toute façon, en considérant cette méconnaissance comme la cause primaire, et sans courir le risque d'une simplification excessive, nous pouvons dire qu'il existe trois problèmes essentiels (parmi beaucoup d'autres) qui affectent les finances municipales portugaises :

- i) Une précompréhension centraliste du pouvoir public (1.1.);
- ii) L'absence de sélectivité des dépenses publiques (1.2.);
- iii) La fragilité du contrôle juridique (1.3.).

2.1. La précompréhension centraliste du pouvoir publique

À partir du contexte juridique mentionné, il est possible d'affirmer que, de manière abstraite, le cadre juridique constitutionnel est raisonnable, suffisant et équilibré, étant donné qu'il essaie d'harmoniser et de concilier deux tendances et deux principes juridiques en conflit : l'unité de l'État et la décentralisation démocratique. Cependant, les développements effectués par le législateur ordinaire et les résultats de la pratique quotidienne ne sont pas toujours conformes avec le cadre.

Nous pouvons dire que le propre État central — personnifié par le gouvernement et qui devrait être le modèle en ce qui concerne le respect des règles d'or des finances publiques — n'est pas un bon exemple : les situations d'irrégularité, d'omission et d'absence de critères de justice (égalité, similitude) sont très fréquentes. Ici, il suffit de penser à deux circonstances :

- En premier lieu, nous devons observer que, fréquemment, il ne respecte pas les limitations du déficit budgétaire et de la dette publique imposées par le droit de l'Union Européenne et qu'il est habituellement averti par les institutions. Bien que, ces derniers temps (et grâce à des conditions externes favorables), les chiffres concernant le déficit budgétaire aient été atteints, les chiffres de la dette sont néanmoins très inquiétants. La dette publique portugaise l'est une des plus hautes et des plus aléatoires du monde développé et les fautes ne doivent pas seulement être attribuées aux entités infra-étatiques ;
- Deuxièmement, la disparité de traitement est parfois évidente, car lorsque nous sommes en présence d'infractions ou de fautes pratiquées par les municipalités, le législateur adopte une posture autoritaire et menaçante, en déterminant des sanctions très restrictives (par exemple, la nullité absolue de certains contrats célébrés sans formalités, ou la responsabilité solidaire des fonctionnaires en cas de prise d'engagements sans disponibilités financières) et avec un potentiel d'exécution très rapide (par exemple, la rétention immédiate des dotations et des fonds); en revanche, quand nous sommes en présence d'infractions ou de fautes pratiquées par le propre État central, la posture est habituellement plus "élastique" et très flexible, avec l'adoption d'une législation *quasi-soft law*. À titre d'exemple, lorsque la discipline juridique qui oblige à destiner certaines sommes dues aux municipalités — comme le pourcentage de participation

à la TVA — est renvoyée (et différée) à un acte réglementaire postérieur (et incertain) ⁸; ou quand certaines conditions légales imposées aux services de l'administration centrale sont inopportunes, il n'y a aucune pudeur à modifier la loi (parfois avec une efficacité rétroactive), en révoquant telles conditions.

En réalité, et sans courir le risque d'être partial ou tendancieux, nous pouvons affirmer qu'il n'y a pas toujours une égalité de traitement quand on parle du respect des règles financières, parce qu'il y a une culture sous-entendue de restriction de l'autonomie.

Et même quand le législateur essaie une action soi-disant de "décentralisation", la mentionnée culture restrictive ne s'atténue pas, car les transferts ou délégations de compétences centrales vers les municipalités — comme ce fut le cas récemment dans les domaines de la gestion de plages (Décret-loi n. 97/2018), voies de communication (Décret-loi n. 100/2018), justice (Décret-loi n.101/2018), logement (Décret-loi n. 105/2018), ou stationnement (parking) (Décret-loi n.107/2018), parmi d'autres exemples — ne sont pas accompagnés de ressources nécessaires et quantitativement équivalentes. Et il est indéniable que l'exercice de nouvelles compétences présuppose inévitablement la croissance des dépenses, et celles-ci ne peuvent pas être effectuées sans les moyens indispensables pour la correspondante exécution pratique. Toute mesure législative qui ne prenne pas en considération cet aspect sera purement théorique, étant donné qu'elle se limite à surcharger les entités locales avec des obligations de dépenses sans leur donner les moyens nécessaires pour la réalisation.

En somme : la centralisation, bien qu'elle ne soit pas clairement explicitée dans les textes normatifs, est une réalité dans le système portugais.

2.2. L'absence de sélectivité des dépenses publiques

Comme nous avons précédemment énoncé, le deuxième problème essentiel concerne les dépenses publiques.

Il faut commencer par souligner que tout État de Droit ⁹ requière un principe de sélectivité des dépenses publiques. Ce principe postule que tous les acteurs publics — y

⁸ V. art. 26-A de la loi des finances locales (Loi 73/2013, de 03 du septembre).

⁹ Il est nécessaire d'accentuer que, bien qu'on parle d'"État de Droit", la référence doit être étendue à la formule plus vaste d'État social, car dans plusieurs États (dont, sans aucun doute, le portugais) une grande

compris naturellement l'État et les municipalités — doivent observer un devoir spécial d'attention et de diligence au moment de faire un acte de dépense.

En réalité, la dépense publique n'est pas fongible, ce qui signifie que, du point de vue juridique financier, il n'est pas indifférent de déboursier les fonds publics dans A ou dans B. Par exemple : ce sont des choses distinctes que de faire des investissements immobiliers ou concéder des aides sociales aux familles dans le besoin ; fournir des repas pour les enfants dans les écoles ou subventionner un festival pop ; concéder des aides aux associations culturelles ou au football professionnel. La dépense doit être différenciée et graduée, et il est impérativement essentiel de considérer la mauvaise dépense publique comme une dépense illégale ou même inconstitutionnelle.

Au Portugal, les critères pour choisir les dépenses publiques en général et les dépenses municipales en particulier ne sont pas absolument évidents, et dans certaines situations ils sont même obscurs. En effet, sous le masque ou l'apparence d'une dépense publique, il n'est pas rare d'être face à des situations de malversation, prodigalité, déviation de fonds ou appropriation irrégulière de fonds publics, et les citoyens ne comprennent pas *où, comment et pourquoi* l'argent public est dépensé. Même la Cour des Comptes sanctionne constamment les municipalités et leurs agents et fonctionnaires avec l'imposition de sanctions pécuniaires et d'avertissements ¹⁰.

En somme, il manque une véritable éducation financière.

Il est évident que nous devons comprendre que l'option entre une dépense et une autre est très difficile et implique souvent des choix politiques et économiques complexes ; en effet, il est impossible d'établir des critères juridiques rigides ou un barème fixe pour illustrer les bonnes dépenses municipales et pour rejeter les néfastes. Les critères sont nécessairement variables et adaptables. Nonobstant, d'un point de vue de la théorie juridique, nous jugeons qu'il est possible de présenter quelques indices ou pistes pour signaler l'importance de la sélectivité, comme ceux que nous présentons ci-dessous à titre d'exemple :

partie des dépenses publiques est réalisée dans les domaines sociaux. En effet, la Constitution établit un grand nombre de droits de nature sociale, comme le droit à la sécurité sociale (art. 63), à la protection de la santé (art. 64), au logement, (art. 65), à l'environnement (art. 66), à la protection de la famille, paternité et maternité (art. 67 et 68), parmi tant d'autres. C'est pourquoi nous pouvons parler du Portugal comme un véritable "État de Droit Social". V. NOVAIS, Jorge Reis, *Direitos Sociais- Teoria Juridica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais*, AAFDL, Lisboa, 2017.

¹⁰ V., par exemple, les décisions de la Cour des Comptes (séance plénière) n. 20/2014 - <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2014/ac020-2014-1spl.pdf>.

- Les dépenses reproductives (c'est-à-dire, celles dont les utilités ne sont pas limitées au moment actuel, en permettant des utilités pour le futur, comme la construction d'une bibliothèque ou d'un hôpital) doivent être classées par ordre de priorité face à celles qui sont simplement utiles au moment présent (comme une fête ou soutien financier à un événement sportif isolé);
- Les dépenses réalisées à crédit doivent être limitées et réduites, étant donné qu'elles peuvent représenter un danger de future augmentation de la dette;
- Les promesses de dépenses qui procèdent des mandats antérieurs — même quand assumés par des acteurs d'un autre parti ou faction politique — ne doivent pas être oubliées, parce qu'elles peuvent matérialiser des engagements soumis au principe de la solidarité intergénérationnelle.

Quoi qu'il en soit et comme nous l'avons déjà mentionné, ces coordonnées sont simplement des indices pour aider au moment de faire le choix des bonnes dépenses publiques communales. Elles ne sont pas des indicateurs rigides ¹¹.

2.3. La fragilité du contrôle juridique

Troisièmement, les finances communales portugaises sont des finances problématiques à cause de la fragilité du contrôle juridique.

Au Portugal, le contrôle juridique des finances peut être effectué par la propre administration, par voie de tutelle, ou par le pouvoir judiciaire (Tribunaux), et, dans ce dernier cas, la Cour des Comptes joue un rôle essentiel ¹².

Dans l'ordre juridique portugais, la Cour des Comptes est l'organe suprême chargé de contrôler la légalité des dépenses publiques et de vérifier les comptes qui lui seront soumis en vertu de la loi et, indiscutablement, les municipalités intègrent les entités qui sont soumises à sa juridiction ¹³. Ce contrôle peut être effectué suivant plusieurs

¹¹ Par exemple, en ce qui concerne le principe de la solidarité intergénérationnelle, nous devons comprendre que certains engagements doivent être modifiés, comme par exemple les contrats publics célébrés avec des erreurs.

¹² En ce qui concerne le contrôle administratif (effectué par des organismes du Gouvernement central), la Constitution portugaise détermine (art. 242) que l'institut de la tutelle administrative sur les collectivités locales consiste en une tutelle de légalité. En d'autres termes : il consiste purement à vérifier le respect des lois et règlements par les organes et services des municipalités et il n'y a donc aucune sorte de contrôle d'opportunité, encore moins politique.

¹³ V. art. 214 de la CRP.

formes et procédures, mais, dans le présent contexte, les plus significatives sont la fiscalisation préalable des actes de dépense de plus grande valeur (comme les contrats publics d'adjudication ou d'acquisition de services) et la vérification annuelle des comptes municipaux.

Mais, malgré l'importance de la Cour, elle est assidument confrontée à plusieurs obstacles au moment de l'exécution du contrôle sur les municipalités. Nous pouvons ici, entre autres, souligner trois problèmes cruciaux :

- En premier lieu, la dissémination d'une culture de laxisme, négligence et absence de rigueur. En réalité, les institutions obligées, leurs agents et fonctionnaires, échouent souvent dans leur devoir de soumission de documents et de présentation des comptes, soit à cause des erreurs et de failles, soit à cause de l'omission d'envoi. À ce propos, l'insuffisance de connaissance technique (du point de vue juridique et financier) et l'absence de professionnalisation des acteurs municipaux favorisent cette culture ;
- Deuxièmement, la législation ne s'affirme pas comme un facteur positif, car elle est dispersée, désordonnée, asystématique et confuse, ce qui ne favorise pas l'observance des règles, principalement pour les acteurs qui ne sont pas professionnalisés. Par exemple, les matières relatives aux dépenses publiques sont dispersées parmi de nombreux diplômes, de la même façon que, tous les ans, les lois budgétaires introduisent plusieurs modifications, révocations et dérogations aux règles existantes. Mais, au-delà d'une telle désarticulation, dans certaines situations, cette même législation souffre d'une autre pathologie : l'absolutisation de certaines valeurs et l'exigence de critères strictement financiers. En effet, elle impose des règles très rigides et sévères, ne permettant aucune exception, pondération et flexibilité, et nous ne devons pas oublier que, lors de certaines situations, la pondération politique et économique entre différentes options est absolument essentielle pour la décision correcte ;
- Troisièmement — et en conséquence des facteurs précédents —, les décisions de la Cour ne sont pas suffisamment coercitives (peut-être à cause de l'absence de moyens de recherche et de contrôle) et il n'existe pas encore une sensibilisation suffisante des conséquences qui adviennent de la pratique d'infractions, comme les sanctions financières ou l'obligation de restitution des fonds utilisés de façon abusive. Même quand la Cour adopte

une attitude un peu plus flexible et conciliante, ses recommandations (sans effet de sanction) sont souvent ignorées et ne sont pas mises en œuvre ou implémentées par les destinataires ¹⁴.

En somme, la culture d'absence de rigueur, la désarticulation législative et le déficit de force exécutoire constituent des obstacles difficiles à surmonter quand nous analysons l'actuation de la Cour des Comptes portugaise, compte tenu de l'activité financière des municipalités.

Tous ces obstacles — et d'autres que nous n'avons pas mentionnés ici — sont difficiles d'accepter dans le cadre d'un véritable État de Droit. Ce dernier requière des critères d'exigence qui ne sont pas compatibles avec l'utilisation douteuse et aléatoire de l'argent public.

3. Perspectives et défis

Bien, après avoir parcouru les principales caractéristiques du système portugais des finances locales, et après la démonstration de quelques-unes de ses failles, il convient de signaler des solutions et des alternatives, afin de donner à cette analyse un caractère plus positif. En effet, pointer les fautes et les faiblesses ne peut pas être un but en soi-même et représenter une finalité purement destructrice ou nocive ; elle doit, au contraire, constituer une base pour trouver de nouvelles solutions, ainsi que des résultats plus compatibles avec un véritable État de Droit. En conséquence, à notre avis, pour que le système portugais puisse être véritablement qualifié de la sorte, il devrait parcourir les chemins suivants :

- i) En premier lieu, il s'avère nécessaire d'élaborer et développer un cadre juridique adéquat, en établissant de manière stable et claire non seulement les devoirs et obligations, mais aussi les réactions et, pour ces dernières, les éventuelles sanctions doivent être proportionnelles, équitables et égalitaires;
- ii) Deuxièmement, il faut doter les acteurs de contrôle — particulièrement la Cour des Comptes — des moyens de recherche (personnels, financiers, etc.) efficaces et d'instruments de sanction appropriés, surtout des moyens

¹⁴ A titre d'exemple, v. les décisions de la Cour des Comptes (1.º section, sous-section) n. 24/2010 (<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2010/ac024-2010-1sss.pdf>) et 44/2010 (<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2010/ac044-2010-1sss.pdf>)

d'imposition de sanctions effectives et avec un niveau élevé d'efficacité préventive et dissuasive ;

iii) Finalement — et principalement —, il est impératif d'"éduquer" les acteurs financiers quant à l'importance de la correcte gestion des moyens financiers publics. À ce propos, quand nous parlons d'acteurs financiers, nous pensons à toutes les entités (publiques et privées) qui ont des fonctions liées à l'utilisation de tels moyens, soit du point de vue des ressources, soit — surtout, dirions-nous — du point de vue des dépenses. Naturellement que l'État central doit assumer une attitude paradigmatique, afin de permettre à tous les autres de le voir comme un exemple à suivre.

Il est absolument intolérable, inacceptable et, principalement, inéquitable que les moyens publics soient utilisés sans critère et avec une perception globale de malversation, en corrompant les structures basiques de l'État de Droit et de la société.

En conclusion, le véritable défi sera le changement des manières de pensée, en introduisant dans la conscience collective l'idée de "bien dépenser".