

## 36<sup>e</sup> SESSION

Rapport  
CG36(2019)13final  
2 avril 2019

Original : anglais

# La démocratie locale et régionale en Pologne

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres de la Charte européenne de l'autonomie locale (Commission de suivi)

Rapporteurs<sup>1</sup> : David BARO RIBA, Andorre (L, NI)  
Pascal MANGIN, France (R, PPE/CCE)

Recommandation 431 (2019) .....	2
Exposé des motifs.....	5

### Résumé

Le présent rapport fait suite à la troisième visite de suivi organisée en Pologne depuis que ce pays a ratifié la Charte Européenne de l'Autonomie Locale en 1993.

Dans l'ensemble, le rapport fait état de développements relativement alarmants sur la démocratie locale et régionale en Pologne. Il rappelle que le principe de l'autonomie locale est garanti à la fois par la Constitution et par la législation nationale. Toutefois, il souligne qu'il a été porté atteinte à ce principe depuis la dernière visite de suivi en 2014. En quelques années, la situation a changé de façon préoccupante.

Le rapport estime que la recentralisation de certaines compétences a eu lieu dans un contexte de tensions entre le pouvoir central et les collectivités territoriales, notamment celles représentées par des partis politiques issus de l'opposition. Les rapporteurs expriment également leurs préoccupations quant aux ingérences des autorités centrales dans les fonctions locales, au manque de consultation, à une dégradation certaine du statut des élus et à la perte de confiance des collectivités locales envers les tribunaux.

Les autorités nationales sont appelées à retrouver la voie de la décentralisation et du bon fonctionnement de la démocratie locale et régionale au travers de l'application du principe de subsidiarité dans la pratique, un contrôle proportionné des actes des collectivités locales ou encore un processus de consultation approprié avec les collectivités locales. Les rapporteurs invitent également les autorités polonaises à signer et ratifier le Protocole additionnel de la Charte Européenne de l'autonomie Locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

<sup>1</sup> L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès  
SOC : Groupe socialiste  
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique  
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens  
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

## **RECOMMANDATION 341 (2019)<sup>2</sup>**

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

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

d. aux Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017 ;

e. à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018 ;

f. à l'exposé des motifs sur la démocratie locale et régionale en Pologne, joint en annexe.

2. Le Congrès rappelle que :

a. la Pologne a adhéré au Conseil de l'Europe le 26 novembre 1991 ; elle a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après : « la Charte ») le 19 janvier 1993 et l'a ratifiée sans réserve le 22 novembre 1993. La Charte est entrée en vigueur en Pologne le 1<sup>er</sup> mars 1994 ;

b. La commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale en Pologne à la lumière de la Charte. Elle a confié à M. David BARO RIBA, Andorre (L, NI-NR), et M. Pascal MANGIN, France (R, PPE/CCE), la tâche de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale en Pologne. La délégation a reçu l'assistance de Mme Tania GROPPi, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et du Secrétariat du Congrès ;

c. Lors de la visite, qui s'est déroulée du 5 au 7 juin 2018, la délégation du Congrès a rencontré les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent document ;

d. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la Pologne auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs rencontrés lors de la visite.

3. Le Congrès note avec satisfaction qu'en Pologne :

a. la Constitution reconnaît expressément le principe de l'autonomie locale ;

b. la Charte jouit d'un statut quasi-constitutionnel ;

c. les collectivités locales peuvent s'associer librement pour la défense de leurs intérêts ;

d. la capitale est dotée d'un statut spécial.

---

<sup>2</sup> Discussion et adoption par le Congrès le 2 avril 2019, 1<sup>ère</sup> séance (voir le document CG36(2019)13, exposé des motifs), co-rapporteurs : David BARO RIBA, Andorre (L, NI) et Pascal MANGIN, France (R, PPE/CCE).

4. Le Congrès exprime sa préoccupation concernant les points suivants :

- a. la recentralisation de plusieurs compétences qui avaient précédemment été transférées aux collectivités locales affaiblit l'autonomie locale (articles 3.1, 4.2-4.5) ;
- b. les nombreuses ingérences des autorités centrales dans les fonctions locales indépendantes portent atteinte à l'attribution de compétences pleines et entières aux collectivités locales (article 4.4) ;
- c. les collectivités locales n'ont pas toute latitude pour l'exercice des tâches déléguées, du fait de la réglementation nationale détaillée relative à ces tâches (article 4.5) ;
- d. bien que la commission conjointe constitue un cadre juridique adéquat pour la consultation, ce mécanisme tend depuis peu à être contourné, ce qui le rend inopérant (articles 4.6, 9.6) ;
- e. le contrôle des collectivités locales exercé par des représentants du gouvernement est de plus en plus utilisé de manière abusive et ne peut pas être considéré comme étant proportionné à l'importance des intérêts qu'il est censé protéger (article 8.3) ;
- f. en dépit d'une croissance économique remarquable, les ressources financières dont les collectivités locales peuvent disposer librement ne sont ni suffisantes ni proportionnées à leurs responsabilités, et il est de plus en plus fréquent que des responsabilités soient transférées aux collectivités locales sans leur transférer dans le même temps des ressources financières suffisantes (article 9.1, 9.2) ;
- g. les collectivités locales ne tirent pas des ressources financières suffisantes de redevances ou d'impôts locaux dont elles peuvent déterminer les taux (article 9.3, 9.4) ;
- h. l'abaissement de l'échelle de compensation financière des élus locaux a pour effet une détérioration des conditions d'exercice des responsabilités au niveau local ;
- i. un nombre croissant de lois nationales imposent aux collectivités locales une structure organisationnelle interne rigide, ce qui limite la capacité de ces collectivités à tenir compte des circonstances locales et de l'efficacité administrative dans l'organisation de leurs services administratifs ;
- j. les collectivités locales font de moins en moins confiance aux tribunaux pour assurer la protection légale de leur autonomie, ce qui restreint l'exercice effectif, par ces collectivités, du droit de recours juridictionnel.

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

- a. retrouver la voie de la décentralisation et inverser la tendance consistant à réattribuer à l'État des compétences locales et régionales, tendance qui limite le champ d'action des collectivités locales et va à l'encontre de la tradition démocratique et constitutionnelle polonaise ;
- b. veiller à ce que le principe de subsidiarité soit appliqué dans la pratique, en reconnaissant aux collectivités locales des compétences pleines et entières et en réduisant le niveau d'ingérence des autorités nationales dans les fonctions indépendantes des communes ;
- c. éviter toute réglementation excessive des tâches déléguées et laisser ainsi aux collectivités locales une plus grande latitude pour adapter l'exercice de ces tâches aux conditions locales ;
- d. rétablir un processus de consultation équitable avec les collectivités locales, notamment en soumettant à la commission conjointe tous les projets de législation et de réglementation et en prenant en considération les observations des membres de cette commission représentant les collectivités locales ;
- e. veiller à ce que le contrôle des actes des collectivités locales soit proportionné à l'importance des intérêts qu'il est censé protéger ;
- f. allouer aux collectivités locales des ressources financières suffisantes, respectant ainsi le principe selon lequel les ressources doivent correspondre aux fonctions, et veiller à ce que le transfert de compétences déléguées au niveau infranational s'accompagne des ressources financières correspondantes ;

*g.* permettre aux collectivités locales d'établir des impôts locaux et d'en déterminer le taux en vue d'accroître leur capacité budgétaire ;

*h.* veiller à ce que l'adoption de toute mesure ayant un impact sur le statut des élus locaux, y compris sur leur rémunération financière, n'affecte pas leur capacité à exercer librement leurs fonctions ;

*i.* s'abstenir d'adopter au niveau central un grand nombre de réglementations ayant pour effets de rigidifier inutilement les structures administratives internes des collectivités locales et de diminuer leur capacité d'adaptation aux conditions locales ;

*j.* afin de garantir le droit des collectivités locales à un recours effectif et de restaurer leur confiance envers le pouvoir judiciaire national, suivre les recommandations de la Commission de Venise contenues dans ses avis sur le pouvoir judiciaire polonais ;

*k.* envisager la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### Table des matières :

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT .....	6
2.	CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE.....	7
3.	CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL .....	11
3.1	Cadre constitutionnel et système d'administration territoriale .....	11
3.2	Statut de la capitale .....	23
3.3	Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale.....	23
3.4	Précédents rapports et recommandations du Congrès.....	24
4.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE SUR LA BASE DE LA CHARTE .....	25
4.1	Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale.....	25
4.2	Article 3 – Concept de l'autonomie locale .....	25
4.3	Article 4 – Portée de l'autonomie locale .....	28
4.4	Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales .....	32
4.5	Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs .....	33
4.6	Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local .....	35
4.7	Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales .....	36
4.8	Article 9 – Ressources financières .....	37
4.9	Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales .....	41
4.10	Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale.....	42
5.	ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE À LA LUMIÈRE DU CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE.....	43
6.	AUTRES QUESTIONS LIÉES À L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE .....	48
7.	CONCLUSIONS .....	49
	ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès en Pologne .....	51

## 1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT

1. Conformément à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2015)9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après : « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres du Conseil de l'Europe.

2. La Pologne est l'un des États parties à la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après « la Charte »). Précisément, la Pologne a adhéré au Conseil de l'Europe le 26 novembre 1991 ; elle a signé la Charte le 19 février 1993 et l'a ratifiée le 22 novembre 1993. La Charte est entrée en vigueur en Pologne le 1<sup>er</sup> mars 1994, sans aucune réserve, ce qui en vertu de l'article 13 de la Charte signifie qu'elle s'applique à tous les niveaux d'autonomie du pays, y compris aux autorités régionales<sup>3</sup>.

3. Dans le domaine de la démocratie locale et régionale, la Pologne a aussi signé et ratifié, le 19 mars 1993, la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106), qui est entrée en vigueur pour ce pays le 20 juin 1993.

4. Toutefois, la Pologne n'a pas encore signé les conventions suivantes du Conseil de l'Europe :

- La Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, du 5 février 1992 (STE n° 144) ;
- Le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, du 9 novembre 1995 (STE n° 159) ;
- Le Protocole n° 2 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif à la coopération interterritoriale, du 5 mai 1998 (STE n° 169) ;
- Le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, du 16 novembre 2009 (STE n° 207) ;
- Le Protocole n° 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC), du 16 novembre 2009 (STE n° 206).

5. Le Président de la commission de suivi du Congrès a nommé M. David BARO RIBA, Andorre (L, NI) et M. Pascal MANGIN, France (R, PPE/CCE), en tant que rapporteurs, et les a chargés de rédiger et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale et régionale en Pologne. Les rapporteurs susmentionnés ont effectué une visite de suivi officielle en Pologne. Ils étaient accompagnés d'une représentante du Secrétariat du Congrès et ont bénéficié de l'assistance de Mme Tania GROPPI (experte), qu'ils souhaitent remercier pour sa contribution à l'élaboration du présent rapport. Ce groupe de personnes sera désigné ci-après « la délégation ».

6. Lors de la visite de suivi, qui s'est déroulée du 5 au 7 juin 2018, la délégation du Congrès a rencontré des représentants des collectivités locales et régionales, du gouvernement et d'autres institutions. Les rapporteurs regrettent de n'avoir pu rencontrer, à la Cour constitutionnelle, ni son président ni un juge, et de n'avoir été reçus que par un membre du personnel de la Cour. Le programme détaillé de la visite figure en annexe au présent rapport.

7. La délégation souhaite remercier la Représentation permanente de la Pologne auprès du Conseil de l'Europe, ainsi que tous ses interlocuteurs pour les informations qu'ils lui ont fournies lors de la visite.

---

<sup>3</sup> Voir le Rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, concernant son article 13 : « En principe, les conditions énoncées à la partie I de la Charte concernant toutes les catégories ou tous les niveaux de collectivités locales existant dans chaque État membre. Elles peuvent aussi s'appliquer aux collectivités régionales là où il en existe. Néanmoins, la forme juridique ou le statut constitutionnel propre à certaines régions (en particulier les États fédérés) peuvent empêcher celles-ci d'être soumises aux mêmes conditions que les collectivités locales. En outre, dans un ou deux États membres il existe une catégorie de collectivités locales qui, en raison de leurs petites dimensions, n'exercent que des fonctions secondaires ou consultatives. Pour tenir compte de ces cas exceptionnels, l'article 13 autorise les Parties à exclure certaines catégories de collectivités du champ d'application de la Charte. »

## 2. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLITIQUE

8. La Pologne est une république unitaire, dotée de trois niveaux de collectivités autonomes infranationales : les communes (*gmina*, pl. *gminy*), les districts (*powiat*, pl. *powiaty*) et les régions ou *voïvodies* (*województwo*, pl. *województwa*).

9. Le processus de décentralisation est l'un des plus grands succès de la transition de la Pologne d'un régime communiste autoritaire vers un État démocratique<sup>4</sup>. Le principe de l'autonomie locale a été l'un des piliers de la transition et de la consolidation démocratiques immédiatement après 1989, lorsque la première loi sur l'autonomie des communes a été promulguée (1990). Ce principe figure expressément dans la Constitution de 1997 et il a ensuite été mis en œuvre au moyen des réformes législatives de la fin des années 1990.

10. Lors de la précédente visite de suivi, en 2014, la Pologne figurait parmi les dix pays de l'Union européenne les plus avancés en termes d'autonomie locale, d'après l'« indice d'autonomie locale » multidimensionnel conçu par la Commission européenne<sup>5</sup>.

11. D'après une enquête datant de mars 2016, une majorité de Polonais ont une opinion positive sur l'action des collectivités locales : 72 % des répondants ont émis un avis positif sur le travail des services locaux, ce qui représente le plus haut niveau d'approbation de l'administration locale polonaise depuis 1997<sup>6</sup>.

12. Lors des élections locales qui se sont tenues en Pologne en novembre 2014, les *sejmiki* (conseils régionaux), les *rady powiatow* (conseils de district), les *rady gmin* (conseils municipaux) et les maires (*wojtowie*, appelés *burmistrzowie* ou *prezydenci miast*, selon le type de commune, comme on le verra ci-dessous) ont été élus pour un mandat de quatre ans. Ces élections ont été entachées par le dysfonctionnement du système de dépouillement électronique, qui a considérablement retardé l'annonce des résultats définitifs<sup>7</sup>.

13. Le parti Plateforme civique (*Platforma Obywatelska*, PO), qui était alors au pouvoir au niveau national<sup>8</sup>, a obtenu les meilleurs résultats. Il s'est classé premier dans sept régions, obtenant 179 sièges de conseillers régionaux. Le parti Droit et Justice (*Prawo i Sprawiedliwość*, PiS) l'a emporté dans cinq régions (171 sièges), tandis que le Parti populaire polonais (*Polskie Stronnictwo Ludowe*, PSL) est arrivé en tête dans quatre régions (157 sièges). En conséquence, PiS ne dirige qu'une région (Basses-Carpates), tandis que dans les 15 autres des gouvernements de coalition dirigés par PO ont été établis.

14. Au niveau des élections de district et municipales, les candidats indépendants ou présentés par des listes locales ont obtenu les meilleurs scores<sup>9</sup>, grâce notamment au mode de scrutin basé principalement sur des circonscriptions uninominales<sup>10</sup>. Aucune ville importante n'était gouvernée par le parti PiS au moment de la visite de suivi de 2018<sup>11</sup>.

4 Voir M. KULESZA, D. SZEŚCIŁO, *Local Government in Poland*, in A. MORENO MOLINA (éd.) *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, Madrid, INAP, 2012, p. 485 ss.

5 A. LADNER, N. KEUFFER, H. BALDERSHEIM, (2015), *Local Autonomy Index for European countries (1990-2014)*, Release 1.0. Bruxelles : Commission européenne.  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/self\\_rule\\_index\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/self_rule_index_en.pdf)

6 Ponad połowa Polaków pozytywnie ocenia działania prezydenta Andrzeja Dudy [Plus de la moitié des Polonais ont un avis positif concernant le Président Andrzej Duda], wGospodarce.pl, 18 mars 2016, <http://wgospodarce.pl/informacje/23966-ponad-polowa-polakow-pozytywnie-ocenia-dzialania-prezydenta-andrzejadudy>, cité par FREEDOM HOUSE, *Nations in Transit 2017*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/poland>

7 <https://www.osce.org/odihr/elections/poland/217961?download=true>

8 Lors des élections législatives de 2011, la Plateforme civique a obtenu 207 sièges au Sejm et 63 au Sénat, contre 157 et 31 pour le parti PiS. La coalition gouvernementale sortante de la Plateforme civique avec le Parti populaire polonais – moins nombreux – a été confirmée.

9 <http://samorzad2014.pkw.gov.pl/>

10 B. SŁOBODZIAN SLOVAK, *Polish electoral system to self-local government: changes and effects*, in *Journal of Political Sciences*, Volume 16, 2016, n° 3.

11 « Le parti PiS contrôle seulement dix des 107 conseils locaux des grandes villes » : voir « PO i PSL rozdają karty. Partie dogadały się w sprawie marszałków » [Le PO et le PSL l'emportent. Les partis ont trouvé un terrain d'entente concernant les gouverneurs], TVN24.pl, 26 novembre 2016, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/gdzie->

15. Après la visite de suivi, les élections locales se sont tenues en Pologne le 21 octobre 2018, avec un second tour le 4 novembre 2018. La participation a été de 54,9 % au premier tour de ces élections, et de 48,8 % au second.

16. Le parti au pouvoir Droit et justice est sorti gagnant du vote régional, remportant pour l'ensemble du pays 254 sièges au sein d'assemblées régionales. Vient ensuite, avec 194 sièges, la coalition d'opposition Coalition civique, composée du principal parti d'opposition Plateforme civique et de son partenaire Nowoczesna. Le Parti populaire polonais est en troisième position, avec 70 sièges. Le parti PiS a remporté neuf régions, contre sept pour la coalition de l'opposition.

17. Si le parti au pouvoir affiche une certaine progression par rapport aux précédentes élections (2014), ce résultat est toutefois terni par la perte de sièges de maire dans la plupart des grandes villes, parmi lesquelles Wrocław, Poznań et Łódź. En particulier, PiS a essuyé un revers dans la capitale Varsovie, où le candidat de la Coalition civique Rafał Trzaskowski a été élu maire dès le premier tour. Concernant les 16 capitales de voïvodie, onze maires ont été élus dès le premier tour. Lors du second tour organisé dans 649 villes et communes, le parti au pouvoir a été battu à l'élection de la plupart des maires, y compris dans toutes les grandes villes (comme Cracovie, Gdańsk, Szczecin et Kielce).

18. Dans la période consécutive à la visite de suivi de 2014, la situation économique est restée relativement stable. Comme chacun sait, en comparaison avec d'autres pays de l'UE, la Pologne n'a que faiblement été touchée par la crise économique et financière mondiale d'après 2008. Ces dernières années, le pays a même connu une forte hausse de son PIB (4,6 % en 2017)<sup>12</sup> et son plus bas taux de chômage (3,4 % en août 2018)<sup>13</sup>.

19. Les élections présidentielles et législatives de 2015 ont marqué un tournant majeur dans la vie politique du pays.

20. La Pologne est dotée d'un régime que les spécialistes qualifient de semi-présidentiel : le Gouvernement doit avoir la confiance du Parlement (comme dans un régime parlementaire), tandis que le Président est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Pour être élu, il doit remporter la majorité des suffrages exprimés. Si aucun candidat ne franchit ce seuil, un second tour est organisé entre les deux candidats ayant obtenu le plus de voix. Le Président gouverne avec le Premier ministre, qu'il nomme et qui doit recevoir le soutien du Parlement au moyen d'un vote de confiance. Le Président, outre le fait qu'il est le chef de l'État, participe à l'élaboration des politiques, en particulier dans le domaine des affaires étrangères. Il dispose d'un droit de veto sur les textes de loi, l'assemblée législative pouvant toutefois passer outre ce droit par un vote d'au moins trois cinquièmes de ses membres. En réalité, comme dans les régimes de type parlementaire, le Premier ministre exerce une influence politique beaucoup plus grande que celle du Président.

21. Lors des élections présidentielles de mai 2015, le Président sortant Bronisław KOMOROWSKI, qui se présentait en tant que candidat indépendant soutenu par la Plateforme civique (PO), est arrivé deuxième (avec 33,77 % des voix) au premier tour, devancé par le candidat d'opposition de Droit et Justice Andrzej DUDA (34,76 % des voix). Au second tour, DUDA l'a emporté avec 51,5 % des voix, contre 48,5 % pour KOMOROWSKI.

22. En octobre 2015, les élections législatives aux deux chambres du Parlement polonais ont été remportées par une coalition conduite par le parti PiS, qui a obtenu 235 des 460 sièges du Sejm et 61 des 100 sièges du Sénat. Pour la première fois depuis le rétablissement de la démocratie en Pologne, un parti a ainsi obtenu une majorité absolue lors de l'élection du Sejm. En conséquence, les partis PiS, Pologne ensemble (*Polska Razem*) de Jarosław GOWIN et Pologne unie (*Solidarna Polska*) de Zbigniew ZIOBRO ont formé un gouvernement de coalition, avec à sa tête la vice-présidente du PiS Beata SZYDLO (elle a démissionné en décembre 2017 et son suppléant Mateusz MORAWIECKI a alors été désigné pour lui succéder en tant que Premier ministre).

---

[marszalek-z-po-gdzie-z-pis-po-i-pis-wybraly-wojewodztwa.492700.html](https://marszalek-z-po-gdzie-z-pis-po-i-pis-wybraly-wojewodztwa.492700.html), cité par FREEDOM HOUSE, *Nations in Transit 2018*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/poland>

<sup>12</sup> <https://www.worldbank.org/en/country/poland/overview>

<sup>13</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/visualisations>



23. La délégation partage l'opinion exprimée par certaines organisations non gouvernementales, selon lesquelles après les élections législatives de 2015 et la nomination du gouvernement Szydło la Pologne a connu un recul rapide et intensif de la démocratie, ce qu'illustre la détérioration des indicateurs de protection de l'État de droit et des libertés<sup>14</sup>. Comme on le sait, les principaux problèmes sont liés à la « menace systématique » que la réforme de la justice entreprise par le Gouvernement fait peser sur l'État de droit<sup>15</sup>. Ces événements, vivement critiqués par les spécialistes du droit constitutionnel du monde entier, ont conduit finalement l'UE à enclencher la procédure de l'article 7 TUE<sup>16</sup>.

24. Les changements politiques intervenus en 2015 ont conduit à un grave affrontement entre le pouvoir central et la majorité des collectivités locales. Il a été suggéré que le gouvernement PiS avait vu dans les collectivités locales un bastion de l'opposition, et avait donc essayé de restreindre leur rôle<sup>17</sup>.

25. Il convient de replacer dans ce contexte la loi du 11 janvier 2018<sup>18</sup>, qui a modifié certaines parties du Code électoral et a été promulguée en vue des élections locales de 2018, et les réactions qu'elle a engendrées. Le parti au pouvoir a justifié ces dispositions en affirmant qu'elles étaient nécessaires pour rétablir la confiance des citoyens vis-à-vis de l'intégrité du processus électoral, introduire des mécanismes d'évaluation de cette intégrité et renforcer la transparence des élections, après les allégations de fraude électorale qui ont entaché les élections locales de 2014. Certains ont cependant dénoncé ces dispositions comme n'étant qu'une nouvelle étape du processus de centralisation du pouvoir et de subordination d'institutions publiques indépendantes au pouvoir exécutif et législatif<sup>19</sup>.

26. Les points les plus controversés concernent les changements apportés à deux institutions chargées de contrôler et superviser le processus électoral<sup>20</sup> : la Commission électorale nationale (PKW), chargée d'inscrire les partis politiques et les candidats indépendants, de contrôler leurs finances, de tenir les registres électoraux, de nommer et dissoudre les commissions électorales locales et régionales, de superviser les élections, d'annoncer les résultats définitifs et de répondre aux plaintes sur le déroulement des élections ; le Bureau électoral national (KBW), qui apporte un soutien administratif à la PKW et aux agents électoraux, coordonnant les aspects financiers, techniques et organisationnels des élections et des référendums.

27. Les nouveaux amendements instaurent un mécanisme établissant un contrôle politique sur la PKW et le KBW<sup>21</sup>. L'actuel président de la PKW a indiqué que ses collègues et lui envisageaient de donner leur démission collective afin de protester contre ces changements<sup>22</sup>. Lors de la procédure de consultation, les rapporteurs ont reçu une évaluation différente de certains représentants du Sejm, selon lesquels la nouvelle méthode de désignation de la PKW est conforme aux dispositions du Code de bonne conduite en matière électorale.

28. D'autres éléments importants contenus dans les amendements ont par ailleurs introduit des changements susceptibles d'affecter le déroulement et les résultats des élections. Bien que le projet de

14 FREEDOM HOUSE, *Nations in Transit 2018*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/poland>

15 Voir notamment : Commission de Venise, CDL-AD(2016)001-f Avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal Constitutionnel de Pologne, adopté par la Commission de Venise lors de sa 106<sup>e</sup> session plénière (Venise, 11-12 mars 2016) ; Commission de Venise, CDL-AD(2017)031-f Pologne – Avis sur le projet de Loi portant modification de la loi sur le Conseil national de Justice, sur le projet de loi portant modification de la Loi sur la Cour suprême, proposés par le Président de la République de Pologne, et sur la loi sur l'organisation des Tribunaux ordinaires, adopté par la Commission de Venise lors de la 113<sup>e</sup> session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017).

16 Proposition raisonnée conformément à l'article 7(1) du Traité sur l'Union européenne concernant l'État de droit en Pologne, 20 décembre 2017, COM(2017) 835 final [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/rule-law-framework\\_en#latest](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/rule-law-framework_en#latest)

17 [http://www.sgi-network.org/docs/2017/country/SGI2017\\_Poland.pdf](http://www.sgi-network.org/docs/2017/country/SGI2017_Poland.pdf)

18 Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dziennik Ustaw 2018, poz.130)

[Loi du 11 janvier 2018 portant amendement de certaines lois en vue de renforcer la participation citoyenne au processus de sélection, de gestion et de contrôle de certains organes publics (Journal officiel 2018, point 130)].

19 [https://www.lemonde.fr/europe/article/2018/01/13/pologne-un-code-electoral-sur-mesure-pour-les-ultraconservateurs\\_5241240\\_3214.html](https://www.lemonde.fr/europe/article/2018/01/13/pologne-un-code-electoral-sur-mesure-pour-les-ultraconservateurs_5241240_3214.html)

20 *Poland politics: President signs amendments to electoral law*, EIU ViewsWire ; New York [New York] 26 janvier 2018.

21 A. RAKOWSKA-TRELA, *Next Stop on the Way to Constitutional Disarray in Poland: Electoral Law Reform*, *VerfBlog*, 2017/12/18, <https://verfassungsblog.de/next-stop-on-the-way-to-constitutional-disarray-in-poland-electoral-law-reform/>

22 <https://www.ft.com/content/f3e1a81a-e19c-11e7-8f9f-de1c2175f5ce>

réforme ait été présenté comme renforçant la transparence et le contrôle des élections, de nombreux experts des processus électoraux ont exprimé leur inquiétude concernant l'introduction d'une nouvelle définition d'une annotation valide sur le bulletin de vote : la mention « deux traits formant une croix » a maintenant été remplacée par « au moins deux traits formant une croix ». D'après la PKW, cette modification renforcera la possibilité de manipulation, en permettant l'ajout d'annotations qui précédemment auraient entraîné l'invalidation des bulletins concernés.

29. Certaines dispositions de la loi sont liées directement aux élections locales prévues le 21 octobre 2018 (et le 4 novembre pour le second tour).

30. Le mandat des conseils locaux et régionaux a été porté de quatre à cinq ans. Une limite de deux mandats a été instaurée pour les maires, ne devant s'appliquer que pour les mandats effectués à compter des élections de 2018. Initialement, cette limitation devait s'appliquer aussi de manière rétroactive. Ce caractère rétroactif a été critiqué, au motif qu'il aurait permis au PiS d'empêcher plusieurs maires sortants membres de partis d'opposition et jouissant d'une grande popularité de briguer un nouveau mandat, augmentant ainsi les chances du PiS de remporter les mairies de grandes villes lors des élections locales de novembre.

31. Le système électoral proportionnel, limité jusqu'à présent aux 66 *miasto na prawach powiatu* (littéralement : *ville ayant le statut de powiat*), a été étendu à toutes les communes de plus de 20 000 habitants.

32. D'autres changements concernent l'organisation des élections locales, qui a toujours été une prérogative des collectivités locales. La responsabilité des circonscriptions électorales locales est confiée à 100 « commissaires » qui seront choisis par la PKW parmi les candidats proposés par le ministère de l'Intérieur (une disposition supplémentaire prévoit que si la PKW ne désigne pas les commissaires dans les cent jours qui suivent l'entrée en vigueur de la loi, ils sont désignés directement par le ministère, sans concertation avec la PKW).

33. Une autre compétence confiée à l'administration publique est celle de redessiner les limites territoriales des circonscriptions électorales. Aux termes de la nouvelle loi, dans les soixante jours qui suivent l'entrée en vigueur de ce texte, les collectivités locales (communes) doivent redessiner leurs limites territoriales. Si elles ne le font pas, cette compétence est assignée aux commissaires ; si elles le font, le chef de l'administration d'État au niveau de la « voïvodie » a cependant le droit de réviser et modifier ces limites. Dans les deux cas, la décision finale sur le découpage des circonscriptions électorales sera prise par des responsables subordonnés au gouvernement, une situation qui fait naturellement craindre un découpage électoral tendancieux. De plus, après le prochain scrutin, les commissaires conserveront le droit de modifier les limites territoriales<sup>23</sup>.

34. Lors de la visite de suivi, des élus locaux et régionaux ont indiqué à la délégation qu'ils avaient le sentiment de subir des pressions depuis le changement du pouvoir national. Outre la recentralisation de compétences ou divers autres changements juridiques spécifiques, ils estiment que les actions des autorités de contrôle ou des autorités prétendument « indépendantes » – qui sont désormais sous la coupe du gouvernement et ne sont donc plus véritablement – se caractérisent par un comportement d'intimidation. Le recours à des accusations d'(anti)corruption contre des élus locaux, en tant qu'outil politique destiné à ternir l'image des collectivités locales dans l'opinion publique, a été mentionné plusieurs fois. En outre, les élus locaux et régionaux ont affiché leur méfiance envers les recours juridiques contre ces actes ou comportements du gouvernement, ne croyant plus en l'indépendance des tribunaux ni de la justice.

35. Les rapporteurs ont éprouvé les plus grandes difficultés pour évaluer la conformité avec la Charte, c'est-à-dire avec un traité énonçant des normes internationales relatives à l'autonomie locale, dans un contexte national que l'on peut qualifier de « régression »<sup>24</sup> démocratique. Des chercheurs ont souligné

---

23 W. SADURSKI, *Who will Count the Votes in Poland?*, *VerfBlog*, 2018/2/26, <https://verfassungsblog.de/who-will-count-the-votes-in-poland/>

24 Nous utilisons ici le terme de « régression » tel qu'introduit par A. Huq et T. Ginsburg. D'autres spécialistes parlent plutôt d'une « captation constitutionnelle » [Müller], d'une « détérioration de la démocratie » [Daly], d'une « récession démocratique » [Diamond], d'une « régression démocratique » [Geiselberger], d'un « pourrissement constitutionnel » [Balkin], d'un « démembrement démocratique » et d'une « déconnexion démocratique » [Foa et Mounk], d'un « recul démocratique » [Bermeo], d'un « constitutionnalisme abusif » [Landau], d'une « crise constitutionnelle » [von Bogdandy et Sonnevend], d'une « crise démocratique » [Kanterian] ou d'une « démocratie en repli » [Kurlantzick].

que cette « régression » était le résultat d'un processus graduel de délitement des structures et des principes démocratiques, par une accumulation de changements fragmentaires dont chacun était potentiellement inoffensif ou même justifié s'il était considéré individuellement<sup>25</sup>. La régression est plus difficile à détecter que les menaces autoritaristes ordinaires. Il faut en effet adopter une approche systémique combinant plusieurs facteurs d'affaiblissement spécifiques pour pouvoir prendre conscience des effets cumulés et dynamiques de changements en apparence anodins<sup>26</sup>.

36. Pour cette raison, bien que le présent rapport porte sur le suivi de la conformité avec la Charte, les rapporteurs ne peuvent éviter d'attirer l'attention sur l'impact que la régression démocratique à l'œuvre au niveau national exerce sur la démocratie locale et régionale<sup>27</sup>.

### 3. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL

#### 3.1 Cadre constitutionnel et système d'administration territoriale

37. La Constitution de la Pologne, adoptée en 1997, consacre le principe de l'autonomie locale au niveau constitutionnel, et ceci dès son Préambule, qui contient une référence au principe de subsidiarité<sup>28</sup>. L'influence de la Charte européenne est clairement visible dans le texte constitutionnel, ainsi que dans la loi antérieure sur l'autonomie locale des communes<sup>29</sup>.

38. Au Chapitre I, énonçant des principes fondamentaux, les articles 15 et 16 mentionnent la décentralisation du pouvoir. Aux termes de l'article 15, « 1. Le régime territorial garantit la décentralisation des pouvoirs publics. 2. La division territoriale de base de l'Etat est définie par la loi, en tenant compte des liens sociaux, économiques ou culturels et en garantissant aux entités territoriales la capacité d'accomplir leurs missions publiques. »

39. L'article 16 déclare : « 1. La population d'une entité territoriale de base forme une collectivité autonome conformément à la loi. 2. Les collectivités territoriales participent à l'exercice de la puissance publique. La plus grande part des missions publiques que les collectivités locales sont habilitées à assurer en vertu de la loi le sont en leur nom propre et sous leur propre responsabilité. »

40. Le Chapitre VII est consacré aux collectivités territoriales. Il énonce un ensemble complet de principes, commençant par son article 163 : « [I]es collectivités territoriales accomplissent les missions publiques qui ne sont pas réservées par la Constitution ou par les lois aux organes des autres pouvoirs publics. »

41. L'article 165 contient une disposition essentielle : « 1. Les collectivités territoriales sont dotées de la personnalité juridique. Elles bénéficient du droit de propriété et des autres droits patrimoniaux. 2. Le caractère autonome des unités d'autorité locale bénéficie de la protection juridictionnelle. »

42. Les communes sont les seules collectivités locales directement mentionnées dans la Constitution. Les autres autorités locales, les districts et les régions sont uniquement reconnus dans la loi. Aux termes de l'article 164, « 1. La commune (*gmina*) constitue l'unité de base de l'autorité locale. 2. Les autres collectivités régionales et/ou locales sont définies par la loi. 3. La commune accomplit toutes les missions des collectivités territoriales qui ne sont pas réservées à d'autres collectivités territoriales. »

25 A. HUQ, T. GINSBURG, *How to Lose a Constitutional Democracy*, 65 *UCLA Law Review* 78 (2018).

26 K. LANE SCHEPPELE, *The Rule of Law and the Frankenstate: Why Governance Checklists Do Not Work*, in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 26, n° 4, octobre 2013 (pp. 559-562).

27 Un exemple probant à cet égard pourrait être l'octroi d'un recours judiciaire au titre de l'article 11 de la Charte : qu'en dire si les tribunaux ne sont pas indépendants et si ce droit de recours n'est pas effectif ? Sur l'indépendance des tribunaux polonais, voir la décision récente de la CJCE, C-216/18 PPU (Ministère de la Justice et de l'Égalité/LM) <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=204384&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=775657>

28 D'après son préambule, la Constitution se fonde sur « le principe de subsidiarité renforçant les droits des citoyens et de leurs collectivités ». Nous nous sommes basés pour le présent rapport sur la traduction anglaise de la Constitution publiée sur le site internet du Parlement polonais (<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, consulté le 6 août 2018).

29 B. SASSI, *The influence of international law on shaping local government law in Poland*, *Mazowsze Studia Regionalne* 2018, n. 24, pp. 107-114 ([http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.mhp-be9e83c3-2ae6-45a3-b4f2-669fe4402b84?q=69e203a0-0607-4209-92c4-eea8df084406\\$1&qt=IN\\_PAGE](http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.mhp-be9e83c3-2ae6-45a3-b4f2-669fe4402b84?q=69e203a0-0607-4209-92c4-eea8df084406$1&qt=IN_PAGE)).

43. Aux termes de l'article 166, « 1. Les missions publiques dont le but est la satisfaction des besoins de la collectivité sont assurées par les collectivités territoriales en tant que responsabilités directes. 2. Si les besoins fondamentaux de l'Etat l'exigent, une loi peut ordonner aux collectivités territoriales d'accomplir d'autres missions publiques. La loi précise le mode de transfert et les modalités d'accomplissement des missions ainsi déléguées. 3. Les juridictions administratives statuent sur les conflits de compétence entre les autorités des collectivités territoriales et celles de l'administration gouvernementale. »

44. Les articles 167 et 168 sont consacrés aux ressources financières des collectivités locales. Aux termes de l'article 167, « 1. Les collectivités territoriales se voient attribuer des fonds publics suffisants pour l'accomplissement des missions qui leur sont assignées. 2. Les ressources des collectivités territoriales se composent de leurs recettes propres, des subventions à vocation générale et des dotations du budget de l'Etat à affectation spécifique. 3. Les sources de recettes des collectivités territoriales sont définies par la loi. 4. Les changements portant sur l'étendue des missions et des attributions des collectivités territoriales doivent s'accompagner de modifications correspondantes de la répartition des recettes publiques. » Aux termes de l'article 168, « dans les limites prévues par la loi, les collectivités territoriales ont le droit de fixer le montant des impôts et des taxes locaux. »

45. L'organisation et le système de gouvernement des collectivités territoriales sont définis à l'article 169 : « 1. Les collectivités territoriales accomplissent leurs missions par le biais d'instances délibérantes et exécutives. 2. Les autorités délibérantes sont élues au suffrage universel, égal, direct et au scrutin secret. Les principes et la procédure de présentation des candidats et de déroulement des élections, ainsi que les conditions de validité de l'élection, sont prévus par la loi. 3. Les principes et la procédure d'élection et de révocation des autorités exécutives des collectivités territoriales sont définis par la loi. 4. Les autorités délibérantes déterminent, dans les limites prévues par les lois, l'organisation interne des collectivités territoriales. »

46. L'article 170 introduit la possibilité du référendum de révocation : « [!]es membres de la collectivité territoriale peuvent décider, par voie de référendum, des questions relatives à la collectivité, notamment la révocation de l'autorité de la collectivité territoriale élue au suffrage direct. Les principes et la procédure du référendum local sont définis par la loi. »

47. L'article 171 concerne le contrôle des collectivités territoriales : « 1. L'activité des collectivités territoriales est soumise au contrôle de légalité. 2. Les organes de contrôle de l'activité des collectivités territoriales sont le Premier ministre et les voïvodes et, en matière financière, les chambres régionales des comptes. 3. Le Sejm peut dissoudre, à la demande du Premier ministre, l'autorité délibérante d'une collectivité territoriale, si celle-ci porte une atteinte flagrante à la Constitution ou à la loi. »

48. L'article 172 énonce le droit d'association des collectivités locales : « 1. Les collectivités territoriales peuvent s'associer. 2. Les collectivités territoriales ont le droit d'adhérer aux associations internationales de collectivités locales et régionales et de coopérer avec les collectivités locales et régionales d'autres pays. 3. Les principes relatifs à l'exercice par les collectivités territoriales des droits visés au premier et au deuxième alinéas ci-dessus sont prévus par la loi. »

49. Par conséquent, la Constitution polonaise reconnaît l'autonomie locale de manière transparente et expresse.

### **3.2. Système d'administration territoriale**

#### **a. Les communes et les districts : présentation générale**

50. Les niveaux d'autorité territoriale sont en Pologne les régions (*voïvodies*), les districts (*powiaty*) et les communes (*gminy*)<sup>30</sup>. Ce système d'organisation territoriale à trois niveaux est le résultat de deux réformes majeures, pierres angulaires de la transformation politique de la Pologne après le démantèlement du régime communiste (1989). Lors de la première réforme (mars 1990), le statut actuel des communes a été défini dans la loi sur l'autonomie des communes<sup>31</sup>. En mai 1990 ont eu lieu les premières élections locales véritablement démocratiques.

---

30 Le mot « commune » figure aussi parfois dans les traductions anglaises de documents polonais.

31 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r.o samorządzie gminnym [Loi du 8 mars 1990 sur l'autonomie des communes (Journal officiel 2017, points 1875 et 2232)].

51. Lors de la seconde réforme, un ensemble de lois adoptées en 1998 et entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999 a rétabli les districts (*powiaty*) supprimés en 1975 et créé 16 régions (*voïvodies*) sur la base de divisions territoriales similaires qui existaient déjà auparavant<sup>32</sup>. Chaque collectivité territoriale infranationale est régie par un texte législatif national distinct : les autorités régionales (*voïvodies*) sont régies par la loi sur les voïvodies ; les districts (*powiaty*), par la loi sur l'autorité des districts, et les communes par la loi sur l'autonomie des communes. Varsovie, la capitale, est régie par un autre texte spécifique, la loi sur l'organisation de la capitale Varsovie. D'autres textes régissent divers aspects de la démocratie locale et régionale et seront mentionnés dans différents chapitres du présent rapport<sup>33</sup>.

52. Actuellement, la Pologne compte 16 *voïvodies*<sup>34</sup>, 380 districts (*powiaty*, dont 66 villes ayant le statut de *powiat*) et 2 478 *gminy*<sup>35</sup>.

53. Les communes ne constituent pas une catégorie uniforme, car elles varient en termes de superficie, de population et de mode de répartition spatiale des groupements de population sur le territoire municipal. Cette classification ne découle pas de la Constitution elle-même, mais de la législation ordinaire :

a. Les communes au sens strict du terme, également appelées « communes urbaines » (*gmina miejska*). Leur population est très variable, allant de 1 300 habitants à plus de 1,7 millions (Varsovie). En 2017, il existe 302 communes urbaines. Certaines de ces communes peuvent aussi avoir le statut ou les « droits » d'un district (*powiat*), ce qui est le cas par exemple de la capitale de chaque région.

b. Les communes rurales (*gmina wiejska*), un type de commune qui ne comprend que des zones non urbaines. En 2017, elles sont au nombre de 1 555. Au sein de ce type de commune, les villages (*sołectwo*) représentent la localité de base. Bien qu'il existe plus de 40 000 de ces villages, ils ne sont pas considérés comme des unités d'autonomie locale, même si leurs organes exercent certaines compétences aussi bien statutaires que déléguées par les autorités des *gminy*.

c. Les communes urbaines-rurales (*gmina miejsko-wiejska*). Ce type de commune inclut les villes ou communes et le territoire des villages adjacents qui étaient par le passé des communes rurales distinctes<sup>36</sup>. En 2017, elles étaient au nombre de 621.

54. Concernant le niveau des districts (*powiaty*), il existe actuellement 314 *powiaty* ordinaires. Un district compte en moyenne 85 000 habitants et inclut le territoire de plusieurs communes. En plus de ces « véritables » *powiaty*, depuis 1999 les 66 plus grandes villes du pays, parmi lesquelles les capitales des 16 *voïvodies* (*województwa*), jouissent simultanément du statut de *powiat* et en exercent les responsabilités (« villes ayant le statut de *powiaty* »). Par conséquent, le nombre total des districts (*powiaty*) est de 380. Le *powiat* constitue le deuxième niveau d'autorité locale en Pologne et il est donc appelé à assurer les services et obligations dépassant le domaine de compétence des *gminy*.

55. Dans les « villes ayant le statut de *powiat* », il n'y a pas d'organisation distincte pour le *powiat*. Les tâches, responsabilités et compétences du *powiat* sont exercées par les instances ordinaires de la ville ayant le statut d'un *powiat*, à savoir le conseil, le maire et les services administratifs. Pour dire les choses simplement, une organisation unique joue à la fois le rôle de la commune et du *powiat*.

56. En septembre 2015, une loi sur les districts métropolitains (*związki metropolitalne*) a été adoptée<sup>37</sup>. Les autorités locales de la conurbation de Silésie, de la région métropolitaine « Tricité » de Poméranie et d'autres régions avaient anticipé cette loi. Un district métropolitain peut être établi par décret du Conseil des ministres sur les territoires comptant au moins un demi-million d'habitants. La création d'un district

32 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995+1000) [Loi du 5 juin 1998 sur l'autonomie des *powiaty* (Journal officiel 2017, point 1868)] et Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913 oraz 1000) [Loi du 5 juin 1998 sur l'autonomie des *voïvodies* (Journal officiel 2017, point 2096)].

33 Voir « La démocratie locale et régionale en Pologne » CG/2015(28)12FINAL, paragraphes 21 ss.

34 Le cadre juridique des régions polonaises est décrit plus particulièrement dans la Partie 5, *infra*.

35

[https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/en/defaultaktualnosci/3286/3/23/1/population\\_size\\_and\\_structure\\_and\\_vital\\_statistics\\_in\\_poland\\_31-12-2017.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/en/defaultaktualnosci/3286/3/23/1/population_size_and_structure_and_vital_statistics_in_poland_31-12-2017.pdf)

36 Voir M. KULESZA, D. SZESCIŁO, *Local Government in Poland*, cit., p. 488.

37 Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1890). Voir R. Pyka, *Le tournant métropolitain en Pologne*, in *MetroPolitiques.eu*, 16.02.2016.

métropolitain ne peut se faire sans le consentement des conseils d'au moins la moitié des communes et districts et d'au moins 70 % des districts urbains qui en feraient partie. Ces districts seraient en charge de l'urbanisme, des transports publics et du traitement des déchets, entre autres domaines, et seraient financés en leur accordant 9 % de l'impôt sur le revenu payé par leurs habitants (partagés entre le budget central et celui des communes). Toutefois, la loi en question a été abrogée le 7 avril 2017 et n'avait été appliquée qu'à la conurbation de Silésie<sup>38</sup>.

### **b. L'organisation des communes et des districts**

57. Pour ce qui concerne l'organisation des *gminy*, la législation fournit un cadre juridique au sein duquel les communes peuvent décider de créer des structures spécifiques.

58. L'organe représentatif au niveau de la commune est le conseil municipal (*rada miasta*), tandis que l'organe exécutif de ce niveau est le maire (*wójt, burmistrz*, ou « *prezydent miasta* » dans les villes de plus de 100 000 habitants).

59. Les conseils municipaux sont élus au suffrage direct par les résidents locaux pour un mandat de quatre ans (porté à cinq ans depuis les élections de 2018). Le nombre de conseillers municipaux dépend de la population de la ville. Le système électoral varie selon le type de commune. Depuis la réforme de 2018, le scrutin majoritaire est limité aux communes de moins de 20 000 habitants<sup>39</sup>. Le scrutin proportionnel a été étendu à toutes les communes de plus de 20 000 habitants. En règle générale, les villes ayant jusqu'à 20 000 habitants élisent 15 conseillers ; jusqu'à 50 000 habitants, 21 conseillers ; jusqu'à 100 000 habitants, 23 conseillers ; jusqu'à 200 000 habitants, 25 conseillers ; on ajoute ensuite 3 conseillers pour chaque nouvelle tranche de 100 000 habitants, avec dans tous les cas un plafond de 45 conseillers<sup>40</sup>.

60. Aux termes de l'article 15 de la loi sur l'autonomie des communes, « [l]e conseil municipal est l'organe de direction des communes ». Il est en charge de la négociation politique, de la planification et de l'adoption de décisions et orientations stratégiques (par exemple le budget ou le plan local d'aménagement du territoire). L'article 18.1 énonce le principe de la présomption de compétence du conseil municipal. Les principales responsabilités du conseil sont notamment l'adoption des statuts de la commune et d'autres résolutions, parmi lesquelles le budget. Le conseil nomme et révoque le trésorier municipal, détermine le domaine de responsabilité et les dotations des services auxiliaires et décide du taux des impositions et redevances municipales. Il nomme en outre les commissions municipales, au premier rang desquelles la commission d'audit. Le conseil examine aussi la politique financière menée par le maire, et notamment l'exécution du budget<sup>41</sup>.

61. Au niveau municipal, le principal organe exécutif est le maire. En Pologne, depuis 2002, les maires sont élus au suffrage direct par les citoyens. Par rapport au système précédent, le « nouveau » système a entraîné un renforcement de la fonction de maire et de son autorité (le modèle des « maires forts »), mais il a aussi réduit fortement l'influence du conseil sur l'exécutif. Néanmoins, le conseil définit les objectifs et priorités pour le maire et peut s'opposer à certaines de ses actions, par exemple en refusant d'approuver le projet de budget qu'il propose<sup>42</sup>. Un rôle spécifique est dévolu à la commission de révision (article 18a), qui donne son avis sur l'exécution du budget de la commune et soumet au conseil municipal une proposition sur l'octroi ou non du quitus au maire. La proposition de quitus est subordonnée à l'avis de la chambre régionale des comptes. De nouveaux instruments permettant d'améliorer les compétences de contrôle du conseil ont été introduits en 2018 (et seront examinés ci-dessous). Le conseil ne peut toutefois pas révoquer le maire avant la fin de son mandat, puisqu'une telle révocation doit être approuvée lors d'un référendum municipal.

38 Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r. poz. 730) ; Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” (Dz.U. z 2017 r. poz. 1290)

39 Le Code électoral de 2011 a instauré le scrutin majoritaire (circonscription uninominale) pour toutes les communes ayant le statut de *powiat*. Précédemment, tous les conseils locaux étaient élus au scrutin proportionnel (circonscription plurinomiale).

40 Article 17 de la loi sur l'autonomie des communes. Dans le cas de Varsovie, ville comptant le plus grand nombre d'habitants, la loi limite à 60 le nombre de conseillers municipaux.

41 K. RADZIK-MARUSZAK, *Roles of Municipal Councils in Poland and in the Czech Republic: Factors Shaping the Roles and the Dynamic of Change*, in *Journal of Universal Excellence*, mars 2016, année 5, numéro 1, pp. 47–64.

42 Voir M. KULEZA, D. SZEŚCIŁO, *Local Government in Poland*, cit, p. 496.

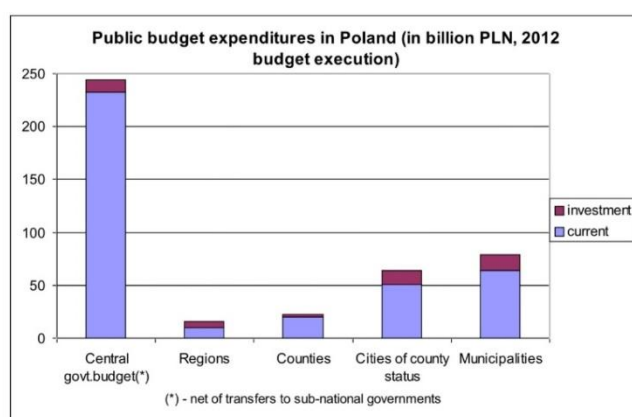
62. Le maire exerce un grand nombre de fonctions exécutives : il a notamment pour responsabilité de mettre en œuvre les politiques, les plans et les directives approuvés par le conseil ; il adopte les diverses décisions relatives aux différents domaines d'activité de la municipalité, etc. Il dirige aussi les différents services administratifs de la municipalité (*urząd miasta*).

63. Dans le cas des districts (*powiaty*), l'organisation institutionnelle de base comprend le conseil (*rada powiatu*) et le bureau exécutif, présidé par le *starosta*. Le conseil est aussi élu tous les cinq ans (depuis 2018) au suffrage direct et universel par les citoyens des communes situées sur le territoire du *powiat*. L'élection se fait au scrutin proportionnel. Davantage que dans le cas des *gminy*, le conseil est le principal organe de décision politique. À la différence de ce qui se passe au niveau municipal, le bureau exécutif n'est pas élu par les citoyens, mais choisi ou nommé par le conseil, qui a le pouvoir de le révoquer. Le bureau exécutif du *powiat* exerce des compétences et responsabilités similaires à celles du maire à l'échelle des *gminy* : la mise en œuvre et l'exécution des politiques, réglementations, stratégies et plans du conseil, la gestion des activités ordinaires des services administratifs du *powiat*, etc.

### c. Compétences des communes et des districts (*powiaty*)

64. Comparativement, la Pologne est un État relativement décentralisé. En 2016, les collectivités autonomes géraient 31,3 % des dépenses publiques totales<sup>43</sup>.

**Tableau 1 : Dépenses publiques en Pologne**



Source : Commission européenne<sup>44</sup>

65. Les compétences des communes et des districts reposent sur le principe d'uniformité, selon lequel chaque collectivité territoriale exerce le même niveau de compétences, quelle que soit sa taille.

66. Concernant les *gminy*, la Constitution établit le principe de subsidiarité et reconnaît aux communes des compétences inhérentes ou résiduelles, de sorte qu'elles sont en charge de toutes les affaires publiques de portée locale qui ne sont pas assignées à d'autres niveaux d'autorité.

67. Aux termes de l'article 6 de la loi sur l'autonomie des communes, « 1. Le champ d'opération de la commune inclut toutes les affaires publiques de portée locale qui ne sont pas réservées par la loi à d'autres entités. 2. Sauf indication contraire dans la loi, la gestion des affaires visées au paragraphe 1 relève de la compétence de la commune. »

68. Les compétences propres incluent en particulier les questions suivantes (article 7) :

- 1) l'aménagement du territoire, la gestion des biens, la protection de l'environnement, la préservation de la nature et la gestion des eaux ;
- 2) les routes, rues, ponts et places de la commune et l'organisation de la circulation ;

43 OCDE, *Subnational Governments in OECD Countries Key Data 2018*, <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf>

44 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/studies/2015/self-rule-index-for-local-authorities-release-1-0](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2015/self-rule-index-for-local-authorities-release-1-0)



- 3) l'approvisionnement en eau et l'évacuation des eaux usées ; la collecte et le traitement des déchets municipaux ; la propreté, l'ordre et les équipements sanitaires ; les décharges et la collecte des déchets municipaux ; l'approvisionnement en électricité, gaz et chauffage ;
- 3a) les activités de télécommunications ;
- 4) les transports publics locaux ;
- 5) la protection de la santé ;
- 6) l'aide sociale, y compris les structures d'accueil ;
- 6a) l'aide familiale et le système de familles d'accueil ;
- 7) la construction de logements municipaux ;
- 8) l'enseignement public ;
- 9) la culture, notamment les bibliothèques municipales et autres établissements culturels, la protection et l'entretien des monuments ;
- 10) la culture physique et le tourisme, y compris les espaces de loisirs et les équipements sportifs ;
- 11) les marchés et les halles ;
- 12) les espaces verts et terrains arborés municipaux ;
- 13) les cimetières municipaux ;
- 14) l'ordre public et la sécurité des citoyens, ainsi que la protection contre les incendies et les inondations, incluant l'équipement et l'entretien de l'entrepôt municipal pour la protection contre les inondations ;
- 15) l'entretien des équipements municipaux, publics et administratifs ;
- 16) la politique en faveur de la famille, incluant une aide sociale, médicale et juridique pour les femmes enceintes ;
- 17) la promotion et la diffusion du principe d'autonomie locale, incluant la création des conditions pour le fonctionnement et le développement des services auxiliaires et la mise en œuvre de programmes visant à encourager l'activité civique ;
- 18) la promotion de la commune ;
- 19) la coopération et les activités destinées aux organisations non gouvernementales ;
- 20) la coopération avec des collectivités locales et régionales d'autres pays.

69. Outre leurs compétences « propres » ou autonomes, les communes accomplissent aussi des tâches déléguées. D'après l'article 8, « 1. La loi peut imposer à la commune l'obligation d'accomplir des tâches déléguées relevant du domaine de l'administration centrale, ainsi que de l'organisation des préparatifs et de la tenue des élections et des référendums nationaux. 2. La commune peut également accomplir des tâches relevant du domaine de l'administration centrale sur la base d'un accord avec les autorités de cette administration. 2a. La commune peut accomplir des tâches dans le domaine des biens des districts et d'autres tâches dans le domaine de compétence des régions sur la base d'un accord avec ces entités d'autonomie territoriale. »

70. Les tâches déléguées aux communes en vertu de la loi incluent par exemple<sup>45</sup> :

- les tâches liées à l'état civil (comme l'enregistrement, la prise de décisions sur les noms et prénoms) ;
- les tâches liées aux registres civils (comme l'enregistrement d'événements) ;
- les tâches ayant trait à la défense nationale (comme la tenue des registres de pré-recrutement, la conduite d'exercices et de formations militaires, la planification et la préparation de l'assistance médicale pour les besoins de défense, le contrôle des services auxiliaires dans ce domaine, etc.) ;
- les tâches ayant trait à la défense civile (comme la préparation et l'actualisation des programmes de défense civile, le plan de protection des monuments, les plans d'évacuation, la création de formations sur la défense civile et la mise à disposition d'équipements, de moyens techniques et d'uniformes, la conduite d'exercices, la formation de la population à la défense civile et à l'autodéfense, etc.) ;
- la réception des demandes de cartes d'identité et leur délivrance ;
- l'assistance aux anciens combattants et autres personnes autorisées connaissant des difficultés matérielles ;
- la sélection des juges non professionnels pour les tribunaux de district ;
- la tenue de registres sur les activités économiques ;
- la délivrance des licences pour la vente de boissons alcoolisées ;
- la prestation de services pour les personnes atteintes de troubles mentaux ;
- la conduite des procédures concernant les rassemblements publics ;
- les tâches assignées aux communes pour l'organisation et la conduite des recensements agricoles ;

---

45 Voir A. SAUER, *The System of the Local Self-Governments in Poland*, December 2013, in <https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz-RP-2013-6.pdf>



- la délivrance des licences de chauffeur de taxi et des autorisations de transport (collectif) de passagers sur le territoire de la commune ;
- la préparation et la mise à jour des registres électoraux, l'administration et l'exécution des tâches liées à l'organisation et la conduite des élections ou des référendums.

71. Les *powiaty*, en comparaison avec les *gminy*, ont des compétences beaucoup moins vastes. Leur poids institutionnel et leur visibilité politique dans le système polonais sont moins importants que ceux des *gminy* ou des *voïvodies*. De plus, les *powiaty*, puisqu'ils ne sont pas mentionnés dans la Constitution, n'ont compétence pour agir dans des domaines donnés et pour exercer des responsabilités que si ces domaines et responsabilités leur sont expressément attribués par la loi.

72. Par conséquent, la principale source juridique de leurs compétences est la loi sur l'autonomie des *powiaty*, qui énonce une liste détaillée de responsabilités et de compétences (article 4). Les tâches propres des districts incluent notamment les domaines suivants :

- 1) l'enseignement public (l'enseignement secondaire, c'est-à-dire post-primaire, professionnel et spécialisé),
- 2) la promotion et la protection de la santé (comprenant la gestion des hôpitaux de district, la supervision et l'organisation des services sanitaires etc.),
- 3) l'aide sociale (comprenant par exemple l'aide aux sans-abris, la gestion des orphelinats, etc.),
- 4) la politique en faveur de la famille,
- 5) l'aide aux personnes handicapées,
- 6) les transports publics et la voirie publique (à l'échelle du district),
- 7) la culture et la protection du patrimoine culturel,
- 8) la culture physique et le tourisme,
- 9) la géodésie, la cartographie et le cadastre,
- 10) la gestion des biens immobiliers,
- 11) l'administration de l'architecture et des bâtiments,
- 12) la gestion des eaux,
- 13) la protection de l'environnement et la préservation de la nature,
- 14) l'agriculture, la sylviculture et la pêche dans les eaux intérieures,
- 15) l'ordre public et la sécurité des citoyens,
- 16) la protection contre les inondations, la prévention des incendies et autres menaces exceptionnelles pour la vie et la santé humaines et l'environnement,
- 17) la lutte contre le chômage et l'activation du marché local de l'emploi,
- 18) la protection des consommateurs,
- 19) l'entretien des équipements publics et des bâtiments administratifs du district,
- 20) la défense (civile),
- 21) la promotion du district,
- 22) la coopération avec les ONG,
- 23) les tâches liées aux services, inspections et dispositifs de protection à l'échelle du district.

73. Certaines de ces tâches se recoupent avec celles des communes, mais cela ne signifie pas qu'il y ait une confusion entre les domaines de compétence assignés aux communes et ceux qui sont assignés aux districts. Les *powiaty* n'accomplissent que les tâches qui ont une portée supra-municipale et qu'il serait impossible ou inefficace d'accomplir d'une autre manière<sup>46</sup>.

74. Les *powiaty* peuvent eux aussi de voir déléguer des tâches. Les tâches qui leur sont déléguées par la loi sont par exemple les suivantes<sup>47</sup> :

- la gestion des biens du Trésor public, l'indemnisation en cas d'expropriation pour la construction de routes et de voies ferrées ;
- la réglementation sur le statut juridique des biens immobiliers ;
- la collecte, le traitement, l'actualisation et le partage des données géodésiques et cartographiques du district ;
- les tâches liées à la protection de l'environnement et à l'agriculture (notamment la conduite des procédures de fusion ou d'échange de terres agricoles, l'aménagement et la protection de terres agricoles,

46 M. KULESZA, D. SZEŚCIŁO, *Local Government in Poland*, cit., p. 494.

47 Voir A. SAUER, *The System of the Local Self-Governments in Poland*, cit.

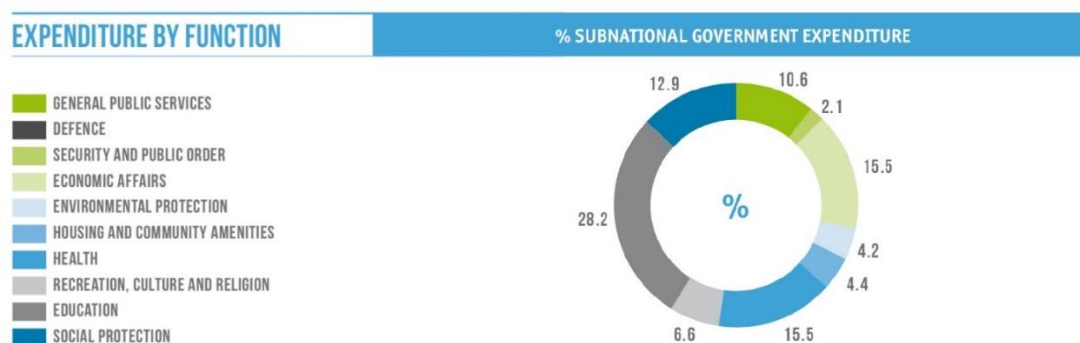
la déclaration de protection d'une forêt ou la levée d'une telle protection, l'approbation des projets d'opération géologique, les décisions relevant de la législation relative à l'eau) ;

- les tâches de défense nationale ;

- les tâches de défense civile ;

- les tâches assignées au domaine de l'économie et des transports (comprenant la tenue d'un registre des entreprises d'auto-école, la tenue d'un registre des entreprises de contrôle automobile, la délivrance de licences pour les activités de transport routier, etc.).

**Tableau 2 : Dépenses des autorités infranationales, par fonction**



Source : OCDE<sup>48</sup>, 2013

#### d. Ressources financières

75. La Constitution polonaise, dans ses articles 167 et 168, établit un cadre relativement favorable pour les finances locales. En outre, deux textes législatifs majeurs portent sur cette question : la loi du 13 novembre 2003 sur les recettes des collectivités territoriales<sup>49</sup> et la loi du 27 août 2009 sur les finances publiques<sup>50</sup> (l'une et l'autre amendées plusieurs fois depuis).

**Tableau 3 : Recettes des collectivités territoriales, par type**

REVENUE BY TYPE	% GDP	% GENERAL GOVERNMENT (same revenue category)	% SUBNATIONAL GOVERNMENT
TOTAL REVENUE (2013)	13.0%	34.0%	100%
TAX REVENUE	4.1%	21.1%	31.8%
GRANTS AND SUBSIDIES	7.5%	-	57.9%
OTHER REVENUES	1.3%	-	10.3%

Source : OCDE<sup>51</sup>

76. En conséquence, La situation actuelle des finances locales (des communes et des *powiaty*) en Pologne peut être résumée de la manière suivante :

#### Gminy

77. Les *gminy* sont le seul niveau d'autorité territoriale ayant compétence pour imposer des taxes, lesquelles sont encadrées par la Constitution. Leurs recettes se composent des sources suivantes :

48 <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>

49 Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

50 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

51 <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/sngs-around-the-world.htm>

### 1) Recettes propres des communes (*dochody własne*)

Elles incluent plusieurs sources, telles que la taxe foncière<sup>52</sup>, la taxe sur les terrains agricoles, la taxe sur les forêts, la taxe sur les transports, la taxe sur les successions et les donations, la taxe sur les transactions de droit civil et les droits et redevances administratifs ; le revenu de biens municipaux (vente ou location de biens immobiliers municipaux), les bénéfices des entreprises et services publics municipaux, les prêts, etc. Outre ces sources, les communes reçoivent une part de certaines taxes : l'impôt sur les sociétés (IS) et l'impôt sur le revenu des particuliers (IRP). D'après les données du ministère des Finances pour 2017, la part de l'IS est de 6,71 % et celle de l'IRP, de 37,89 %<sup>53</sup>.

### 2) Une subvention générale (*subwencja ogólna*), comprenant trois composantes :

- a. une composante « éducative », calculée sur la base du nombre d'élèves des écoles et autres établissements d'enseignement relevant de la compétence des *gminy* ;
- b. une composante de « compensation » ou de péréquation (verticale), accordée sur le budget de l'État aux communes dont les recettes propres et partagées par habitant sont inférieures à 92 % de la moyenne nationale ;
- c. une composante de « rééquilibrage », provenant d'un mécanisme de péréquation horizontale : les *gminy* qui perçoivent le plus de recettes fiscales par habitant contribuent au mécanisme, et les fonds sont redistribués sur la base d'un algorithme incluant différents critères.

### 3) Dotations spécifiques (*dotacje celowe*)

Il s'agit d'une forme plus souple de soutien aux tâches spécifiques assurées par les *gminy*, telles que celles qui leur sont assignées par la législation nationale.

78. Outre ces sources de financement « classiques », les communes peuvent recevoir un financement supplémentaire pour des projets d'investissement et des infrastructures spécifiques si elles ont droit à des fonds de l'UE et si leurs demandes sont acceptées. Ces fonds sont alors gérés par les *voïvodies* et par des organes nationaux.

79. En matière budgétaire, les communes jouissent d'une grande marge d'autonomie et de discrétion pour définir leurs dépenses prioritaires. Chaque commune approuve son propre budget, sans devoir obtenir l'approbation du *voïvode* (gouverneur ou *wojewoda*) ni de la Chambre régionale des comptes. Les communes (et les *powiaty*) sont aussi chargées de mettre en place l'organisation et les mécanismes nécessaires pour conduire le contrôle « ex-ante » des dépenses (auditeurs internes, trésoriers locaux, etc.).

### *Districts (powiaty)*

80. La structure des sources de recettes des districts est définie par la loi sur les recettes des collectivités territoriales. Aux termes de cette loi, les recettes des districts sont les suivantes :

#### 1) les recettes propres, qui comprennent :

- a. une part de l'impôt sur le revenu des particuliers résidant sur le territoire du district (10,25 %) ;
- b. une part de l'impôt sur les sociétés ayant leur siège sur le territoire du district (1,40 %) ;
- c. les bénéfices des biens fonciers et autres du *powiat* ;
- d. d'autres recettes, telles que les redevances, les amendes et pénalités payées sur la base des réglementations administratives, les bénéfices des services autonomes du district, les héritages et les dons de résidents.

---

<sup>52</sup> La taxe foncière constitue la plus importante « ressource propre » des communes. Les conseils locaux peuvent déterminer son montant, dans les limites de la législation nationale. Cette compétence est garantie par la Constitution, qui dispose que « dans les limites prévues par la loi, les collectivités territoriales ont le droit de fixer le montant des impôts et des taxes locaux » (article 168). Les communes peuvent aussi introduire des exonérations et des allègements fiscaux en vue d'attirer les investissements. Une collectivité locale peut aussi introduire d'autres taxes au moyen d'un référendum, mais à ce jour cela n'a jamais été le cas.

<sup>53</sup> D'après les données fournies par le ministère des Finances après la visite.

2) une subvention générale, comprenant trois composantes :

- a. une part « éducative », calculée d'après le nombre d'élèves des écoles et autres établissements d'enseignement relevant de la compétence du *powiat* ;
- b. une part de « compensation » ou péréquation, allouée aux *powiaty* ayant le plus faible niveau de recettes fiscales par habitant, et à ceux qui ont le plus fort taux de chômage ;
- c. une part de « rééquilibrage », provenant d'un mécanisme de péréquation : les districts ayant le niveau le plus élevé de recettes fiscales par habitant contribuent au mécanisme, et les fonds sont redistribués sur la base d'un algorithme incluant différents critères.

3) Dotations et subventions spécifiques, y compris les fonds européens.

81. Il est à noter que la péréquation des recettes des collectivités territoriales est assurée au moyen d'une dotation générale<sup>54</sup>. Cette fonction de péréquation consiste à compléter les recettes propres des collectivités territoriales au moyen de fonds provenant du budget de l'État (péréquation verticale) ou des budgets d'autres collectivités territoriales (péréquation horizontale), l'objectif étant d'aider toutes les collectivités à accomplir leurs tâches propres à un niveau répondant au moins aux normes minimales, lorsque toutes les collectivités du pays n'ont pas la même capacité à générer des recettes propres. Mis à part au niveau régional, la péréquation se fait principalement de manière verticale.

82. Aux termes de la loi sur les recettes des collectivités territoriales, telle qu'amendée après un arrêt de la Cour constitutionnelle de 2014, la décision relative à la répartition de la composante de rééquilibrage de la dotation générale dépend en premier lieu de certaines dépenses et (moins fréquemment) de certaines recettes de ces collectivités.

83. Pour ce qui concerne les communes, jusqu'à 75 % de la composante de péréquation de la dotation générale sont transférés sur la base d'un critère de dépenses dans un domaine donné, comme les dépenses en allocations logement. Les 25 % restants sont répartis en fonction d'un critère de recettes dans un domaine donné, comme les recettes provenant de la part sur le produit de l'impôt sur le revenu des particuliers, la taxe sur les terrains agricoles et la taxe sur les forêts.

84. Dans le cas des districts, le versement de 76 % de la composante de péréquation de la dotation générale est déterminé sur la base de certaines dépenses des districts, principalement (60 %) pour l'entretien du réseau routier, et 24 % sont transférés sur la base du montant des recettes générées par un district donné.

#### **e. Relations entre les autorités de l'État et les collectivités territoriales : la commission conjointe**

85. Pour ce qui concerne le dialogue entre les autorités centrales et locales, le rapport de 2015 soulignait que la Pologne présente de ce point de vue une situation intéressante et positive, puisqu'il existe une voie officielle et un cadre organisationnel pour le dialogue entre les autorités locales/régionales et celles de l'État, à savoir la commission conjointe entre le pouvoir central et les collectivités territoriales.

86. La commission conjointe est un organe bilatéral de représentation paritaire des associations d'unités d'autonomie territoriale et du pouvoir central. Elle a été établie en 1993 par un décret du Premier ministre et, en 2005, réglementée par une loi spécifique (loi du 6 mai 2005 sur la commission conjointe entre le Gouvernement et les collectivités territoriales et sur les représentants de la République de Pologne au Comité des Régions de l'Union européenne)<sup>55</sup>.

87. Le Gouvernement y est représenté par le ministre responsable de l'administration publique et par onze représentants nommés et révoqués par le Premier ministre sur proposition du ministre responsable de l'administration publique. Du côté des collectivités territoriales, leurs représentants sont nommés au sein des organisations nationales de ces collectivités, à raison de deux représentants pour chacune des catégories suivantes : les *gminy* de plus de 300 000 habitants, les communes ayant le statut de ville et les

---

54 Voir P. PEST, *The system for equalization of local self-government units' revenue in Poland*, in *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, 2017, p. 97 ss. Il cite l'*Exposé des motifs de la proposition de loi du Gouvernement sur les recettes des collectivités territoriales*, Sejm n° 1732/IV trim.

55 Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej.

communes rurales ; 2 personnes nommées par une organisation nationale représentant les *powiaty* ; 2 personnes nommées par une organisation nationale représentant les *voïvodies* (article 5).

88. Les travaux de la commission conjointe sont dirigés par les coprésidents, qui sont : 1) le ministre responsable de l'administration publique en tant que représentant du pouvoir central ; 2) un représentant élu par et parmi les membres de la commission conjointe représentant les collectivités territoriales (article 11).

89. La commission conjointe se réunit une fois par mois et tient des sessions plénières et des groupes de travail. Aux termes de l'article 3 de la loi, les principales tâches de la commission sont les suivantes :

1) développer une position commune du Gouvernement et des collectivités territoriales sur la définition des priorités économiques et sociales dans les domaines ayant trait :

a) à l'économie municipale et au fonctionnement de l'autonomie des communes et des *powiaty* ;

b) au développement régional et au fonctionnement de l'autonomie des *voïvodies* ;

2) examiner et évaluer les conditions juridiques et financières du fonctionnement des collectivités territoriales, y compris les services, les inspections et les dispositifs de protection des *powiaty*, ainsi que des organes de supervision et de contrôle des collectivités territoriales ;

3) évaluer le fonctionnement des collectivités territoriales en lien avec l'intégration au sein de l'Union européenne, y compris l'utilisation de ressources financières par ces collectivités ;

4) analyser les informations sur les projets de textes législatifs, les documents et programmes gouvernementaux ayant trait aux collectivités territoriales, en particulier sur les conséquences financières attendues ;

5) émettre des avis sur les projets de loi, de programmes et d'autres documents gouvernementaux ayant trait aux collectivités territoriales, y compris ceux qui définissent les relations entre ces collectivités et d'autres organes d'administration publique.

90. La commission exprime son avis par accord des deux parties. L'avis de la commission peut inclure des prises de position distinctes sur des points spécifiques. Si aucun accord ne peut être trouvé, chaque partie adopte son propre avis. Chaque partie peut prendre position sur une question ayant trait aux collectivités territoriales. Dans les cas où d'autres dispositions imposent de consulter la commission conjointe ou simplement ses membres représentant les collectivités territoriales sur un projet de loi ou tout autre document, l'avis doit être donné dans un délai de 30 jours à compter de la notification du projet. L'absence d'avis dans le délai imparti vaut renonciation au droit de l'exprimer (article 7).

#### *Contrôle des collectivités territoriales*

91. Dans la tradition constitutionnelle et politique polonaise, le contrôle des activités politiques par les organes de l'État est considéré comme faisant partie intégrante du système d'autonomie. Ce contrôle est strictement réglementé par la loi et ne peut s'exercer que conformément à celle-ci.

92. Comme on l'a vu, la Constitution polonaise elle-même prévoit un tel contrôle, dans son article 171.1 : « [l']activité des collectivités locales est soumise au contrôle de légalité ». Son article 171.2 énumère les organes exerçant un contrôle sur l'activité des collectivités territoriales. Ce sont : « le Premier ministre et les *voïvodes* et, en matière financière, les chambres régionales des comptes ». Dans les cas extrêmes, la Constitution polonaise prévoit aussi la possibilité pour le pouvoir législatif de dissoudre une collectivité territoriale : « [l]e Sejm peut dissoudre, à la demande du Premier ministre, l'autorité délibérante d'une collectivité territoriale, si celle-ci porte une atteinte flagrante à la Constitution ou à la loi. » (article 171.3).

93. Le contrôle administratif ordinaire ou quotidien des *gminy* et des *powiaty* par les autorités de l'État est assuré principalement par trois types d'instances : les *voïvodes* (responsables publics/gouverneurs régionaux) ; les 16 chambres régionales des comptes (RIO) et la Cour suprême des comptes (NIK) ; les chambres d'appel territoriales.

94. Le « *voïvode* » est un agent public établi au niveau régional (un par *voïvodie*), assisté de ses propres services et fonctionnaires. Malgré leur appellation similaire, ces organes n'ont rien de commun avec les services administratifs régionaux. Les « *voïvodes* » sont au contraire des représentants du pouvoir central dans la *voïvodie* et sont nommés par le Premier ministre. Les services du *voïvode* sont un organe déconcentré de l'administration nationale au niveau d'un territoire. Ils ont pour tâche principale de contrôler la légalité des décisions des trois niveaux d'autorité infranationale présents sur le territoire de chaque *voïvodie* (les *gminy* et *powiaty* et la *voïvodie* elle-même).

95. Les communes et les districts (de même que les *voïvodies*) ont l'obligation de transmettre au *voïvode* toutes les résolutions de leurs conseils dans les sept jours suivant leur adoption. Dans l'intervalle, le *voïvode* est autorisé à suspendre l'exécution des résolutions. Si le *voïvode* conclut qu'une résolution est contraire à la loi, il peut la déclarer nulle et non avenue, pour tout ou partie, dans un délai de trente jours. Il est important de souligner que le *voïvode* peut accomplir cette action de sa propre autorité, sans devoir demander la permission ou l'approbation d'un quelconque tribunal (contrairement à l'usage en vigueur dans d'autres pays d'Europe). Après expiration du délai de trente jours, le *voïvode* ne peut plus annuler une résolution locale à lui seul, mais il peut déposer un recours à cette fin devant les juridictions administratives.

96. Les collectivités locales qui font l'objet d'une mesure de contrôle peuvent déposer un recours devant le tribunal administratif, lequel convoquera une audience dans un délai de trente jours. Les décisions des instances de contrôle deviennent définitives à l'expiration du délai prévu pour le dépôt d'un recours ou à la date de refus ou de rejet du recours par une juridiction.

97. Les chambres régionales des comptes sont des organes spécialisés de l'État, exerçant des fonctions de contrôle de la gestion financière des collectivités territoriales et autres entités associées à ces collectivités, outre leurs activités de conseil, d'information, d'éducation et de formation.

98. Il y a seize chambres régionales des comptes (une par *voïvodie*).

Elles ont pour tâches fondamentales :

- de superviser les activités des collectivités territoriales et de leurs associations dans les domaines suivants : les procédures d'adoption et de modification des budgets, les engagements en cours affectant la dette publique des collectivités territoriales et l'octroi de prêts, les principes et la portée de l'octroi de subventions sur les budgets des collectivités territoriales, les taxes et redevances, les autorisations ;
- d'effectuer des contrôles (généraux, thématiques, ponctuels et visant à vérifier la gestion financière et les passations de marchés des entités du secteur des finances publiques) ;
- de délivrer des avis (notamment sur la possibilité de rembourser un prêt, la possibilité de financer un déficit budgétaire, des projets de budget et des rapports sur l'exécution de budgets, les conclusions des comités d'audit d'organes responsables des autorisations, une résolution de refus d'une autorisation) ;
- de mener des activités d'information et de formation (dans le domaine couvert par le contrôle).

99. En 2017, le ministère de l'Intérieur et de l'Administration a préparé un projet d'amendement à la loi sur les chambres régionales des comptes, visant à renforcer la fonction de contrôle et à soutenir la fonction des chambres régionales des comptes vis-à-vis des collectivités territoriales. Un projet de loi, approuvé par les membres de la commission conjointe représentant les collectivités territoriales et adopté par le Conseil des ministres, a ensuite été considérablement modifié au Parlement. Entre autres points, ces modifications auraient renforcé les pouvoirs du Premier ministre et du gouvernement dans la sélection des dirigeants des chambres et aurait facilité la révocation des responsables politiques locaux faisant l'objet d'une investigation<sup>56</sup>.

100. Le Président de la République a refusé de signer la loi et l'a soumise au Sejm pour un nouvel examen, indiquant que les changements majeurs apportés lors du passage du texte devant le Parlement avaient eu pour résultat d'aller au-delà de l'objectif initial du projet, en ce qu'ils entraînaient une ingérence excessive dans les activités des collectivités territoriales et portaient atteinte au principe de leur indépendance<sup>57</sup>.

---

56 FREEDOM HOUSE, *Nations in Transit 2018*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/poland>

57 <https://www.ft.com/content/d6513ae6-6725-11e7-8526-7b38dcaef614>

101. Les chambres d'appel territoriales (*Samorządowe Kolegia Odwoławcze*) sont des organes administratifs spécifiques agissant sous l'autorité du Premier ministre<sup>58</sup>. Elles sont au nombre de 49 sur l'ensemble du territoire. Il existe une Représentation nationale des chambres d'appel des collectivités territoriales, composée de leurs présidents. Les chambres statuent en deuxième instance sur la base de recours individuels ou de recours du ministère public ou du Médiateur contre des décisions spécifiques des collectivités territoriales examinées en première instance par le maire d'une commune, le *starosta* d'un district ou, dans une *voïvodie*, son gouverneur ou son conseil exécutif. Le contrôle des décisions des chambres d'appel est exercé par les juridictions administratives.

### 3.2 Statut de la capitale

102. Aux termes de l'article 20 de la Constitution, « Varsovie est la capitale de la République de Pologne ». Avec une population de 1 764 615 habitants<sup>59</sup>, elle est aussi la plus grande ville du pays. La ville de Varsovie fait l'objet de dispositions spécifiques énoncées dans la loi du 15 mars 2002 sur le statut de capitale de Varsovie<sup>60</sup>. En vertu de ce dispositif juridique, Varsovie est une ville ayant le statut d'un district. Elle compte actuellement 18 arrondissements (*dzielnica*), le plus grand (Mokotow) ayant une population de 220 000 habitants, et le plus petit une population de 20 000 habitants. Chaque arrondissement possède sa propre organisation administrative, comprenant des conseils (organes consultatifs) élus directement par les citoyens. Ce conseil nomme le bureau exécutif. La loi de 2002 régit les relations entre le conseil municipal « central » et les divers arrondissements déconcentrés dotés chacun de leurs compétences.

103. En vertu de la loi de 2002, la ville de Varsovie jouit en tant que capitale d'un statut juridique spécifique en matière d'organisation interne, mais ce statut ne s'étend pas à d'autres domaines tels que la fiscalité, les finances locales, le contrôle ou la supervision de la part de l'administration de l'Etat.

104. Lors de la visite de suivi, il a été indiqué à la délégation qu'également en raison de ce statut juridique, la ville de Varsovie doit assumer, sur ses propres ressources, les dépenses liées à son rang de capitale, par exemple pour les célébrations nationales.

### 3.3 Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale

105. En Pologne, la Charte, en tant que traité international ratifié, se situe par son autorité entre la Constitution et la législation ordinaire<sup>61</sup>, selon l'interprétation traditionnelle de l'article 9<sup>62</sup> et de l'article 91<sup>63</sup> de la Constitution.

106. Par conséquent, en vertu des principes constitutionnels, la Charte prime sur la législation ordinaire en cas d'incompatibilité entre celle-ci et la Charte.

107. La primauté de la Charte sur la législation donne une base au contrôle constitutionnel de la conformité du droit polonais avec les dispositions de la Charte. Aux termes de l'article 188 de la Constitution, la Cour constitutionnelle « statue sur : 2. la conformité des lois avec les traités ratifiés dont la ratification exige l'autorisation préalable d'une loi ; 3. la conformité des actes réglementaires émanant des autorités centrales de l'Etat avec la Constitution, les traités ratifiés et les lois ».

58 Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dziennik Ustaw z 2018 r. poz. 570) [Loi du 12 octobre 1994 sur les chambres d'appel territoriales (Journal officiel 2018, point 570)]. Les règles de procédure sont établies par le Code de procédure administrative et par la loi du 29 août 1997 – Ordonnance sur la fiscalité.

59 <http://warszawa.stat.gov.pl/en/>

60 Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy [Loi du 15 mars 2002 sur le statut de capitale de Varsovie (Journal officiel 2015, point 1438)].

61 M. KULESZA, D. SZEŚCIŁO, *Local Government in Poland*, p. 489. Voir aussi B. Banaszak, S. Jarosz Żukowska, Ł. Żukowski, *International and European Law in the Polish Legal Order*, in L. Mezzetti (ed) *International Constitutional Law*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 229 ss.

62 Article 9 : « La République de Pologne respecte le droit international par lequel elle est liée. »

63 Article 91 : « 1. Le traité ratifié, après sa publication au Journal des lois de la République de Pologne (*Dziennik Ustaw*), constitue une partie intégrante de l'ordre juridique national et il est directement applicable, sauf si son application relève de la promulgation d'une loi. 2. Le traité ratifié en vertu d'une loi d'autorisation a une autorité supérieure à celle de la loi lorsque celle-ci est incompatible avec le traité. 3. Si cela résulte du traité ratifié par la République de Pologne instituant une organisation internationale, le droit qu'elle crée est directement applicable et a une autorité supérieure en cas d'incompatibilité avec les lois. »

108. Au moment du rapport de 2015, il y avait environ une vingtaine de jugements dans lesquels la Cour constitutionnelle avait cité la Charte<sup>64</sup>. En trois occasions, la Cour a conclu à la non-conformité des dispositions de la législation polonaise avec celles de la Charte. Dans chacun de ces cas, la Charte a été considérée comme ayant un rang subsidiaire en tant que source du droit, et les dispositions de la loi ont été abrogées en premier lieu sur la base de la Constitution polonaise.

109. Après cette date, la Charte n'a été invoquée en tant que norme que dans trois affaires, qui ont toutes été rejetées par la Cour constitutionnelle sur des motifs d'irrecevabilité<sup>65</sup>.

### **3.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès**

110. Les précédents rapports du Congrès sur la Pologne datent de 2000, 2002 et 2015. Ils ont donné lieu à la Recommandation 83 (2000) sur l'évaluation de la régionalisation en Europe centrale, notamment en Pologne. En 2002, un rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale en Pologne a donné lieu à la Recommandation 120 (2002).

111. Le rapport de 2015 a donné lieu à la Recommandation 373 (2015). Celle-ci saluait les réformes locales et régionales réalisées en Pologne depuis 1990 et le rôle d'impulsion de la Charte dans ce processus. Les bonnes pratiques en matière de consultation et de dialogue, illustrées par la commission conjointe, étaient aussi soulignées.

112. Cela étant, le Congrès notait aussi : l'érosion progressive de l'autonomie locale sous l'effet de réglementations du pouvoir central ; l'extension des compétences déléguées aux collectivités territoriales, notamment dans le domaine de l'éducation, sans que les ressources financières correspondantes leur soient transférées ; le manque de clarté et de coordination dans la répartition des compétences entre les autorités locales et régionales en matière d'aménagement du territoire ; les problèmes liés au système de péréquation en période de stagnation économique, les contributions étant calculées d'après les recettes d'une période antérieure de croissance économique.

113. Il était recommandé aux autorités polonaises : de légiférer afin de renforcer l'autonomie des collectivités locales par le biais d'un financement provenant de ressources propres, et de réduire ainsi la dépendance des collectivités locales et régionales vis-à-vis des transferts de l'État ; de mettre pleinement en œuvre la Recommandation 120 (2002) de manière à ce que la décentralisation de compétences s'accompagne du transfert de ressources financières suffisantes et de trouver un nouveau compromis concernant le principe de connexité ; d'adapter le système de péréquation de manière à le rendre plus réactif aux évolutions économiques, par exemple en révisant l'échelle des contributions ; de signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

---

64 « La démocratie locale et régionale en Pologne » CG/2015(28)12FINAL, paragraphe 99.

65 K 24/14, 11 avril 2017; K 33/14, 19 juillet 2016; K 54/12, 15 octobre 2015. Ces décisions ne sont disponibles qu'en polonais.



#### 4. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSIS (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE SUR LA BASE DE LA CHARTE

##### 4.1 Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

###### Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

114. Comme le soulignait le rapport de 2015, en Pologne le principe de l'autonomie locale est expressément reconnu dans la Constitution et dans la législation interne pertinente.

115. Le Chapitre VII de la Constitution est consacré aux collectivités territoriales (*Samorząd terytorialny*). La disposition principale est son article 165, selon lequel : « 1. Les collectivités territoriales sont dotées de la personnalité juridique. Elles bénéficient du droit de propriété et des autres droits patrimoniaux. 2. Le caractère autonome des unités d'autorité locale bénéficie de la protection juridictionnelle. »

116. La Constitution polonaise emploie expressément le mot « autonomie » (*samorząd*) ou « caractère autonome » des collectivités territoriales. Le même terme est utilisé pour traduire en polonais le titre de la Charte (*Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*)<sup>66</sup>.

117. De plus, le mot « autonome » est aussi employé dans la législation en tant qu'adjectif pour désigner les « collectivités locales autonomes » (*samorząd lokalny*, dans le cas des *gminy* et des *powiaty*) et les « régions autonomes » (*samorząd regionalny* ou *województwo*).

118. L'autonomie locale est ainsi reconnue au niveau interne, tant dans la Constitution que dans la législation, de manière « transparente » et « explicite ». Par conséquent, il est possible de contester juridiquement les lois ou réglementations approuvées par le Parlement ou le gouvernement national, et pouvant porter atteinte à l'autonomie locale (voir *infra*, au sujet de l'article 11).

119. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que les dispositions de l'article 2 de la Charte sont pleinement respectées en Pologne.

##### 4.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale

###### Article 3 – Concept de l'autonomie locale

1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.

2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

###### Article 3.1 Concept de l'autonomie locale

120. La question principale est ici de déterminer si, dans la situation actuelle, les communes et les districts de Pologne règlent et gèrent, « sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ». Pour juger du respect ou non de cette disposition, il convient de tenir compte du caractère plutôt « subjectif » et relatif de concepts tels que « la capacité », « une part importante des affaires publiques », « sous leur propre responsabilité » et « au profit de leurs populations », puisqu'il n'existe aucune méthode officielle ou universelle pour mesurer cette importance. Il faut donc prendre en considération l'évolution historique, la culture et les traditions constitutionnelles du pays concerné. Cette question est aussi étroitement liée à l'évaluation de la conformité avec d'autres parties de la Charte, comme ses articles 4, 8 et 9.

<sup>66</sup> Dz.U. 1994 Nr 124 poz. 607.

121. Pour évaluer le respect de cette disposition, on prendra en considération à la fois des aspects législatifs et des éléments factuels.

122. En Pologne, l'article 166.1 de la Constitution dispose ce qui suit : « [L]es missions publiques dont le but est la satisfaction des besoins de la collectivité sont assurées par les collectivités territoriales en tant que responsabilités directes. » Ce principe se retrouve aussi à l'article 2 de la loi sur les collectivités territoriales (« La commune assure des missions publiques en son nom propre et sous sa propre responsabilité »), de même qu'à l'article 2 de la loi sur l'autonomie des *powiaty* (« Le district assure les missions publiques prévues par la loi en son nom propre et sous sa propre responsabilité »). Les fonctions des communes et des *powiaty* sont divisées en deux catégories – les fonctions propres (autonomes) et les fonctions déléguées – selon la liberté de décision dans leur exercice.

123. Un autre indicateur de l'« importance » ou du rôle politique et social des collectivités locales dans un pays est la part des dépenses des collectivités locales au sein du budget public national consolidé, en comparaison en particulier avec les autres pays de l'Union européenne. En Pologne, comme on l'a vu, les collectivités territoriales gèrent 31,3 % des dépenses publiques totales.

124. Toutefois, lors de la visite de suivi, la délégation a eu connaissance d'un récent processus de recentralisation touchant à plusieurs compétences déjà transférées aux collectivités locales et régionales. Très souvent, ce processus consiste en la création d'autorités de l'État, en invoquant comme justification la mise en œuvre de directives de l'UE. Les représentants des collectivités s'inquiètent de cette évolution pour deux raisons : premièrement, ils se plaignent du fait que les lois en question ont été votées sans examen par la commission conjointe (voir *infra*, au sujet de l'article 4) ; deuxièmement, ils considèrent que le processus de recentralisation est injustifié et contraire au principe de l'autonomie locale.

125. Parmi les compétences précédemment exercées par les collectivités locales et régionales et qui ont graduellement été réattribuées à l'État, les représentants locaux ont cité :

- la centralisation des centres de conseil sur l'agriculture (aide aux agriculteurs) ;
- la centralisation des fonds de protection de l'environnement (distribution des fonds de l'UE) ;
- la centralisation de la gestion des eaux, notamment des autorités de lutte contre les inondations ;
- la centralisation des installations sportives financées par la loterie nationale ;
- la centralisation des compétences relatives aux anciens combattants ;
- la centralisation des compétences relatives à la gestion des écoles ;
- la centralisation des compétences dans le domaine des allocations familiales et parentales et de la prime de naissance.

126. Dans ses réponses écrites au questionnaire des rapporteurs, le ministère de l'Intérieur et de l'Administration a indiqué certaines des raisons ayant motivé la centralisation des compétences, insistant sur la nécessité d'appliquer les directives de l'UE et de rationaliser les services publics en vue d'harmoniser les niveaux de vie. Le ministère a conclu que les propositions de loi avaient été adoptées au moyen d'un vote du Parlement. Lors de la procédure de consultation, le gouvernement a utilisé le même type d'arguments pour justifier la centralisation de certaines compétences. Il a démenti l'existence d'une recentralisation en tant que telle, parlant plutôt d'une harmonisation des niveaux d'accès aux services et aux prestations sociales, ou de corrections mineures portant sur l'étendue des activités des collectivités.

127. Les rapporteurs sont conscients qu'il n'est pas possible de définir avec précision, concernant l'article 3.1, « [L]es affaires que les collectivités locales doivent être habilitées à régler et à gérer » et que « les traditions des États membres en ce qui concerne les affaires considérées comme relevant des collectivités locales diffèrent considérablement »<sup>67</sup>. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que cet article doit être lu à la lumière de la tradition de chaque État membre.

128. Les rapporteurs ont également pris note des raisons invoquées pour la recentralisation de compétences par le gouvernement polonais, quoique le fait que les amendements aient été adoptés par le Parlement ne puisse pas être considéré comme une justification valide d'une violation de la Charte.

129. Cependant, compte tenu du processus historique de décentralisation mis en place avec succès par la Pologne depuis les années 1990, et par conséquent du haut degré d'autonomie des collectivités territoriales polonaises, et eu égard également aux ingérences du pouvoir central dans certaines

---

67 Pour reprendre les termes du Rapport explicatif de la Charte.

compétences locales (telles qu'elles sont soulignées au sujet des articles 4.4 et 8.3), les rapporteurs s'inquiètent du processus de recentralisation de compétences à l'œuvre dans le pays, qui a pour effet de défaire certains aspects d'un système efficace de gouvernance locale et régionale décentralisée.

130. Pour ces raisons, les rapporteurs concluent que l'article 3.1 de la Charte n'est qu'en partie respecté en Pologne.

#### *Article 3.2 L'administration locale*

131. Pour ce qui concerne l'article 3, paragraphe 2, le droit à l'autonomie locale est exercé en Pologne par des organes élus. Aux termes de l'article 169 de la Constitution, « 1. Les collectivités territoriales accomplissent leurs missions par le biais d'instances délibérantes et exécutives. 2. Les autorités délibérantes sont élues au suffrage universel, égal, direct et au scrutin secret. Les principes et la procédure de présentation des candidats et de déroulement des élections, ainsi que les conditions de validité de l'élection, sont prévus par la loi. »

132. Comme indiqué précédemment, l'organe représentatif au niveau de la commune est le conseil municipal, tandis que l'organe exécutif de ce niveau est le maire. Tous deux sont élus au suffrage direct par les citoyens, pour un mandat de cinq ans (depuis 2018).

133. Bien que le conseil ne puisse pas révoquer le maire, puisqu'un référendum municipal est nécessaire pour ce faire, en particulier depuis l'adoption des amendements de 2018 à la loi sur les collectivités territoriales, il exerce cependant un contrôle sur le maire.

134. La loi de 2018 a renforcé les compétences de contrôle du conseil vis-à-vis du maire, ainsi que la participation directe des citoyens. Parmi les nouvelles dispositions, nous pouvons mentionner l'obligation pour le maire de présenter chaque année au conseil, avant le 31 mai, un rapport sur la situation de la commune (article 28aa). Ce rapport doit inclure une synthèse des activités de la commune au cours de l'année précédente, et notamment de la mise en œuvre des politiques, programmes, stratégies et résolutions du conseil municipal et du budget citoyen. Lors du débat sur ce rapport, les conseillers peuvent prendre la parole sans limite de temps.

135. Au terme de ce débat, le conseil décide dans une résolution d'accorder ou de retirer sa confiance au maire (article 18.2, 4a). Pour être adoptée, la résolution accordant la confiance au maire doit avoir le soutien de la majorité absolue des voix sur l'effectif légal du conseil municipal. La non-adoption d'une telle résolution équivaut à l'adoption d'une résolution du conseil municipal par laquelle il retire sa confiance au maire. Comme le prévoyait déjà la législation antérieure, si un maire n'obtient pas la confiance du conseil municipal deux années consécutives, le conseil peut adopter une résolution sur la tenue d'un référendum de révocation du maire.

136. Une autre disposition nouvelle donne au conseil municipal le rôle d'examiner les plaintes de citoyens. Aux termes de l'article 18b, « [l]e conseil municipal examine les plaintes relatives aux actions du maire et des services administratifs d'une commune, ainsi que les demandes et pétitions de citoyens. À cette fin, le conseil met en place une commission des plaintes, demandes et pétitions. »

137. Dans le cas des *powiaty*, l'organisation institutionnelle de base comprend le conseil et le bureau exécutif. Aux termes de l'article 9 de la loi sur les *powiaty*, « [l]e conseil de district est l'organe de direction et de contrôle du district », tandis que selon l'article 27 de cette loi « 1. Le conseil de district élit un bureau exécutif de district composé de trois à cinq personnes, dont le *starosta* et le *starosta* adjoint ». L'organe exécutif est responsable devant le conseil, qui peut le révoquer au moyen d'une motion de censure, à la majorité des 3/5 de ses membres et à la demande d'au moins 1/4 de l'effectif légal du conseil (article 31).

138. En outre, il convient de mentionner que la Pologne offre aussi l'exemple d'un pays doté de plusieurs institutions permettant aux citoyens de participer plus directement à la prise de décision, et que le nombre de ces institutions a augmenté de manière significative récemment. Par conséquent, on peut observer dans le pays une transition d'une démocratie représentative vers une démocratie participative et délibérative, en particulier dans les grandes communes urbaines.

139. En conclusion, les rapporteurs considèrent que les dispositions de l'article 3.2 sont respectées en Pologne.

### 4.3 Article 4 – Portée de l'autonomie locale

#### Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- 1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
- 2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
- 3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
- 4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
- 5 En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

#### Article 4, paragraphe 1-5 : Compétences et responsabilités locales

140. L'article 4, paragraphe 1, de la Charte exige que les compétences de base des collectivités locales soient fixées par la Constitution ou par la loi.

141. Bien que la Constitution n'énonce que certains principes de base (dans ses articles 163 et 164.3), les lois générales sur les communes et les *powiaty* contiennent une liste détaillée et substantielle de compétences autonomes des collectivités territoriales (comme on l'a vu).

142. Par conséquent, l'article 4, paragraphe 1, est pleinement respecté en Pologne.

143. Concernant l'article 4, paragraphe 2, de la Charte, selon lequel « les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité », la Constitution polonaise établit une clause de compétence résiduelle générale.

144. Aux termes de l'article 163 de la Constitution, « [l]es collectivités territoriales accomplissent les missions publiques qui ne sont pas réservées par la Constitution ou par les lois aux organes des autres pouvoirs publics. », tandis que selon son article 164.3, « [l]a commune accomplit toutes les missions des collectivités territoriales qui ne sont pas réservées à d'autres collectivités territoriales. » La législation contient une clause de compétence résiduelle générale pour les communes (article 6.1 de la loi sur les collectivités territoriales), tandis que les compétences des *powiaty* sont expressément énumérées.

145. Il convient également de mentionner qu'aux termes de l'article 87.2 de la Constitution, « [l]es textes de portée locale sont les sources du droit obligatoires *erga omnes* en République de Pologne, dans le champ d'activité des autorités qui les ont établis ».

146. Malgré ce cadre constitutionnel et législatif ambitieux, la pratique effective est sensiblement différente. Il a été indiqué à la délégation qu'en l'absence d'attribution expresse d'une compétence dans la loi, les *voïvodes* avaient la possibilité de contester les actes des communes.

147. Un exemple a été présenté par la ville de Varsovie, concernant la question de la stérilisation des chats et des chiens. La capitale a lancé un programme gratuit de stérilisation ouvert non seulement aux chats et chiens abandonnés, mais aussi aux animaux domestiques. Le *voïvode* a interrompu ce programme, alléguant que d'après la loi la stérilisation et la castration gratuites seraient limitées aux animaux abandonnés<sup>68</sup>. Les autorités de Varsovie ont contesté cette décision en justice, mais perdu en première instance. Elles ont ensuite engagé un recours devant la Cour administrative suprême, qui a infirmé le jugement rendu en première instance et la décision de contrôle du *voïvode*, affirmant ce qui suit : « il peut être considéré [...] que la commune doit prendre toutes les mesures visant à empêcher la présence d'animaux abandonnés dans le cadre de la mise en œuvre de la tâche obligatoire de maintien de

68 [http://edziennik.mazowieckie.pl/WDU\\_W/2016/3102/akt.pdf](http://edziennik.mazowieckie.pl/WDU_W/2016/3102/akt.pdf)

la propreté et de l'ordre dans les communes »<sup>69</sup>. Cependant, entre-temps la loi sur la protection des animaux a été amendée<sup>70</sup>. Elle contient désormais dans son article 11.1 une disposition selon laquelle « [l]a prévention de la présence d'animaux abandonnés, leur prise en charge et leur capture sont de la compétence des communes ». Il a également été spécifié que cette tâche pouvait inclure l'adoption d'un plan de stérilisation ou de castration des animaux de la commune, dans le plein respect des droits de leurs propriétaires ou d'autres personnes en charge des animaux<sup>71</sup>.

148. D'ailleurs, le cas de la ville de Varsovie illustre un problème plus vaste : malgré la clause de compétence résiduelle générale, les communes ne peuvent pas exercer des compétences qui ne leur sont pas expressément assignées dans la loi. Par conséquent, les rapporteurs estiment que l'article 4, paragraphe 2, de la Charte n'est pas respecté en pratique en Pologne.

149. L'article 4, paragraphe 3, de la Charte énonce le principe général de subsidiarité. Il établit que « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber de préférence aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie. »

150. En Pologne, le principe de subsidiarité est inscrit au niveau constitutionnel dans le Préambule de la Constitution, selon lequel celle-ci est fondée sur « le principe de subsidiarité renforçant les droits des citoyens et de leurs collectivités ».

151. Dans les faits, cependant, ce principe n'est pas pleinement respecté. Les représentants des collectivités territoriales de tout niveau se sont plaints du fait que de plus en plus de compétences avaient été recentralisées, sans que ces mesures ne soient justifiées par des raisons d'efficacité ou d'économie (voir *supra*, au sujet de l'article 3.1).

152. Tel est en particulier le cas pour la réforme de l'éducation, qui a affecté les compétences des communes et des districts. La réforme a renforcé le rôle du chef du Bureau de supervision des écoles, qui est désormais chargé d'approuver la carte scolaire, de donner des avis sur les programmes de travaux, de délivrer des avis contraignants sur la fermeture éventuelle d'écoles par les collectivités territoriales et de participer au processus de nomination des chefs d'établissement.

153. Pendant le processus de consultation, le gouvernement a exprimé son désaccord avec les considérations ci-dessus, en particulier pour ce qui concerne la recentralisation de certaines compétences en lien avec la réforme de l'éducation. Il a affirmé, une fois encore, que la recentralisation évoquée ici doit plutôt être vue comme une harmonisation des niveaux d'accès aux services et aux prestations sociales ou comme l'introduction de corrections mineures visant à prendre en compte l'échelle des activités des collectivités de Pologne.

154. Les rapporteurs ne partagent pas cette vision en général, ni en particulier la référence à des corrections mineures, eu égard à l'importance de l'éducation dans la part de responsabilités des collectivités locales.

155. Les rapporteurs considèrent par conséquent que l'article 4, paragraphe 3, de la Charte n'est pas pleinement respecté en Pologne.

156. L'article 4, paragraphe 4, dispose ce qui suit : « Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi. »

157. Lors de la visite de suivi, tous les représentants de collectivités territoriales rencontrés par la délégation se sont plaints de la violation du principe énoncé dans cet article, affirmant que dans plusieurs domaines les compétences assignées aux collectivités territoriales n'étaient pas pleines et entières. La législation et les réglementations gouvernementales et ministérielles contiennent des dispositions très détaillées qui ne laissent aux collectivités territoriales aucune latitude pour adapter ces textes aux

69 <https://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje.news.wojewoda-przegral-w-sprawie-bezplatnej-sterylizacji-musi-zaplacic-300-zlotych,238700.html>

70 Ustawa z dnia 15 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie zwierząt [Loi du 15 novembre 2016 portant amendement de la loi sur la protection des animaux]

71 <http://www.um.warszawa.pl/en/aktualnosci/nsa-przyzna-racj-warszawskim-urz-dnikom>

conditions locales. L'Association des villes polonaises a souligné que ce problème n'était pas nouveau, puisqu'il était déjà évoqué dans le rapport de 2015, mais qu'il s'était aggravé ces dernières années. L'éducation, l'assistance sociale et l'aménagement du territoire sont les trois domaines dans lesquels la réglementation nationale est si détaillée que les collectivités territoriales n'y disposent d'aucune marge de manœuvre.

158. Lors de la procédure de consultation, le gouvernement a reconnu que la réduction de la liberté des collectivités locales pour l'exercice des tâches n'était pas un problème nouveau dans le système polonais d'autonomie locale, ajoutant cependant que l'État doit garantir un niveau minimal d'accès aux services publics et aux prestations. Il a par ailleurs contesté toute limitation de la liberté des collectivités pour adapter aux conditions locales les normes découlant des lois et des réglementations gouvernementales.

159. Toutefois, les interlocuteurs locaux des rapporteurs leur ont mentionné deux cas très spécifiques qui présentent une haute valeur symbolique : ils ont trait aux compétences des conseils municipaux concernant les monuments et les noms de rue<sup>72</sup>.

160. Les représentants de la ville de Varsovie ont informé la délégation de la décision prise par le gouvernement, prétendument au nom de la sécurité nationale, d'ériger sur la principale place du centre de la capitale le monument commémorant le crash aérien de 2010 à Smolensk (dans lequel le Président de la République de l'époque, son épouse et plusieurs autres personnalités polonaises de haut niveau ont trouvé la mort), alors que la ville avait auparavant choisi un autre lieu. La ville a considéré que cette décision empiétait sur ses compétences en matière d'aménagement du territoire et de gestion des lieux publics. Les recours qu'elle a déposés n'ont pas encore été examinés par le ministère public ni par les tribunaux administratifs.

161. La délégation a également été informée du conflit opposant plusieurs communes au gouvernement en conséquence de l'application de la loi du 1<sup>er</sup> avril 2016 sur la « décommunisation » des noms<sup>73</sup>. Entrée en vigueur le 2 septembre 2016, cette loi oblige les autorités compétentes des collectivités territoriales à modifier certains noms dans un délai de douze mois à compter de son entrée en vigueur. Si les organes compétents ne se plient pas à cette obligation, en vertu de l'article 6.2 de la loi le voïvode prend une ordonnance de remplacement dans laquelle il assigne une nouvelle appellation conforme à l'article 1 de la loi<sup>74</sup>.

162. Du fait qu'il existe actuellement des débats politiques concernant les personnages historiques dont le nom constitue une propagande pour le communisme, il a été indiqué à la délégation que les voïvodes abusaient du droit de promulguer des ordonnances de remplacement. Les communes ont contesté ces ordonnances devant les juridictions administratives, qui dans certains cas ont conclu à l'invalidité des actes des voïvodes<sup>75</sup>.

163. En conclusion, les rapporteurs souhaitent souligner qu'en dépit de la volonté légitime du gouvernement de garantir des normes minimales de prestation des services dans les domaines qui ont un impact majeur sur la vie des citoyens, la question générale de l'amélioration et du développement des services devrait être de la responsabilité des collectivités locales et être réglée dans le cadre d'un partenariat entre les autorités locales et centrales, plutôt que dans une relation à sens unique dominée par le pouvoir central.

---

72 Article 18.2, n.13) de la loi sur les collectivités territoriales, selon lequel il relève de la compétence exclusive de la commune : « d'adopter des résolutions sur les armoiries de la commune, les noms des rues et des places publiques ou les noms des routes intérieures au sens de la loi du 21 mars 1985 sur les voies publiques (Journal officiel 2017, point 2222, et 2018, points 12, 138, 159 et 317), ainsi que sur la construction de monuments ».

73 Loi du 1<sup>er</sup> avril 2016 sur l'interdiction de promouvoir le communisme ou tout autre régime totalitaire par le biais des appellations des services organisationnels, des services auxiliaires de la commune, des bâtiments, des équipements publics et autres et des monuments (Journal officiel 2016, point 744 tel qu'amendé). L'article 1.1 établit que les appellations des services organisationnels, des services auxiliaires de la commune, des bâtiments, des équipements publics et des infrastructures publiques, notamment les routes, les rues, les ponts et les places, affichées par les collectivités territoriales ne peuvent pas commémorer des personnes, organisations, événements ou dates symbolisant le communisme ou un autre système totalitaire, ni promouvoir un tel système.

74 Aux termes de l'article 6.3, une ordonnance de remplacement ne peut pas être prise sans qu'un avis de l'Institut national du souvenir – la commission pour la répression des crimes contre la Nation polonaise – confirme l'incompatibilité du nom en vigueur à la date d'entrée en vigueur de la loi.

75 Voir par exemple la décision du tribunal administratif provincial de Gdańsk citée (jugements du 29 mars 2018, affaire No. III SA / Gd 121, 124, 126, 127/18) et les 13 jugements, tous en date du 29 mai 2018, du tribunal administratif provincial de Varsovie.

164. Les rapporteurs considèrent par conséquent que l'article 4, paragraphe 4, de la Charte n'est pas pleinement respecté en Pologne.

165. L'article 4, paragraphe 5, relatif aux responsabilités déléguées, dispose que les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.

166. Lors de la visite de suivi, la délégation a eu connaissance de nombreuses plaintes de collectivités locales affirmant qu'elles ne disposaient plus d'aucune latitude dans l'exercice des compétences de ce type. Elles ont dénoncé le fait qu'elles devenaient de simples organes de paiement pour le compte du pouvoir central. Cette situation a aussi des conséquences négatives sur le plan financier, puisque (voir *infra*, au sujet de l'article 9) les ressources financières transférées pour l'exercice de ces compétences ne sont pas suffisantes. De même, la Cour des comptes (NIK) a elle aussi critiqué ce système, soulignant que les collectivités territoriales, dans l'exercice des compétences déléguées, n'agissent que comme des organismes de paiement pour le pouvoir central. La Cour des comptes (NIK) a proposé de transformer les compétences déléguées en compétences propres des collectivités territoriales.

167. Par conséquent, et bien que le gouvernement soit d'un avis opposé, les rapporteurs considèrent que l'article 4, paragraphe 5, de la Charte n'est pas pleinement respecté en Pologne.

#### *Article 4.6 : Consultation et participation des collectivités locales à la prise de décisions*

168. Enfin, l'article 4, paragraphe 6, de la Charte prévoit que « les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement ».

169. Sur ce point, comme le soulignait le rapport de 2015, la commission conjointe constitue un exemple positif de consultation entre différents niveaux d'autorité, y compris d'un point de vue comparatif.

170. Le cadre juridique n'a pas été modifié ces dernières années, mais dans la pratique le mécanisme ne semble plus garantir un processus de consultation satisfaisant. Lors de la visite de suivi, de nombreux interlocuteurs de la délégation se sont plaints du fait que de plus en plus de décisions concernant les intérêts locaux sont prises au niveau central, sans véritable consultation des collectivités locales.

171. Ils ont dénoncé en particulier la pratique consistant, pour le gouvernement, à soumettre des projets de loi sous la forme de propositions de loi déposées par des membres de la majorité parlementaire, ceci afin d'échapper à l'obligation de consultation de la commission conjointe. Il a été indiqué à la délégation que cette pratique était devenue la « procédure ordinaire ». Plusieurs exemples ont été présentés, parmi lesquels la loi sur la protection de l'environnement, qui libéralise l'exploitation des forêts, et la loi relative aux centres de conseil sur l'agriculture.

172. En outre, plusieurs textes réglementaires ont été adoptés par le gouvernement sans aucune consultation préalable de la commission. Un exemple cité à ce sujet par l'Association des villes polonaises est le règlement du 15 mai 2018 du Conseil des ministres établissant la rémunération minimale et maximale des élus locaux. Il a été indiqué à la délégation que dans d'autres cas des projets gouvernementaux avaient été soumis à la commission, mais que le gouvernement n'avait pas tenu compte des observations des collectivités territoriales, sans leur indiquer les raisons pour lesquelles leurs commentaires avaient été rejetés.

173. Lors de la procédure de consultation, le gouvernement a donné une évaluation différente de la situation, soulignant que sous le gouvernement actuel la commission conjointe s'était réunie 34 fois, qu'environ 1 209 propositions législatives lui avaient été soumises pour avis et que seulement 3 % de ces propositions n'avaient pas fait l'objet d'une discussion avec les collectivités locales. Le gouvernement a affirmé que la commission conjointe et en particulier ses groupes de travail avaient examiné un large éventail de questions. Il a aussi souligné que les membres de la commission représentant les collectivités pouvaient participer aux consultations organisées au sein des commissions parlementaires du Sejm lorsque des propositions de loi sont soumises par des députés.

174. La consultation et la participation des collectivités locales étant devenues un sujet de désaccord entre les autorités centrales et infranationales, les rapporteurs s'inquiètent tout particulièrement de la détérioration des relations entre ces autorités en Pologne, qui constitue un grave recul par rapport à

l'acquis (réalisations) antérieur. Ils encouragent par conséquent les autorités polonaises à rétablir les bonnes pratiques fondées sur la collaboration et le dialogue qui caractérisaient la Pologne par le passé.

175. Les rapporteurs considèrent par conséquent que les dispositions de l'article 4, paragraphe 6, ne sont pas respectées en Pologne.

176. En conclusion, les rapporteurs considèrent que les dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sont respectées en Pologne, tandis que les dispositions de l'article 4, paragraphes 3, 4 et 5, ne le sont pas pleinement et que celles de l'article 4, paragraphes 2 et 6, ne sont pas respectées dans la situation actuelle – en droit et en fait – du pays.

#### 4.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

##### Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

177. Cet article pose une obligation de consultation des collectivités locales en cas de modification de leurs limites territoriales.

178. L'article 15.2 de la Constitution dispose que « [l]a division territoriale de base de l'Etat est définie par la loi », mais ne mentionne pas spécifiquement le droit de consultation des collectivités locales lorsque des modifications de leurs limites territoriales sont décidées. L'obligation de consultation préalable des collectivités était aussi absente des textes initiaux de la loi sur les collectivités territoriales et de la loi sur les *powiaty*. Elle a été introduite dans la législation à la suite de la Recommandation 120 (2002).

179. D'après la législation en vigueur, le Conseil des ministres peut créer, fusionner et supprimer des *gminy/powiaty*<sup>76</sup>. Il définit en outre les limites territoriales des communes et des districts au moyen de règlements. Les révisions et les modifications des collectivités locales sont effectuées par le Conseil des ministres de sa propre initiative ou à la demande des instances locales elles-mêmes. Dans les deux cas, les modifications nécessitent un avis des organes d'autonomie locale et sont soumises à une consultation publique des résidents du territoire concerné.

180. La création, la fusion ou la scission des communes, ainsi que la redéfinition de leurs limites territoriales, peuvent aussi répondre à une initiative des résidents lors d'un référendum, dont les résultats peuvent servir de base à une proposition du conseil local.

181. La détermination et la modification des limites territoriales se font de telle manière que le territoire de la collectivité qui en résulte : (a) soit aussi uniforme que possible en termes d'implantation des localités et d'aménagement du territoire ; (b) prenne en compte les liens sociaux, économiques et culturels ; (c) garantisse la capacité de la collectivité locale à accomplir ses tâches.

182. Par conséquent, bien qu'en Pologne la législation requière que les résidents soient consultés, les limites territoriales peuvent aussi être modifiées contre leur volonté.

183. Les modifications des limites territoriales des communes ont suscité un grand nombre de litiges ces dernières années. Il a été indiqué à la délégation qu'un projet de modification des limites territoriales de plusieurs communes des environs de la capitale avait été abandonné. Le Conseil des ministres a mis en œuvre une modification des limites territoriales de la ville d'Opole, qui a été agrandie en y incluant des parties du territoire des communes voisines, à la fois contre la volonté des conseils municipaux de ces dernières et contre celle des résidents telle qu'elle s'était exprimée lors de consultations publiques. Cette modification a engendré un conflit qui a abouti – sans toutefois y trouver une solution – devant la Cour constitutionnelle<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> Voir l'article 4 de la loi sur les collectivités territoriales (article 4a relatif à la consultation) et l'article 3 de la loi sur les *powiaty* (article 3a relatif à la consultation).

<sup>77</sup> Voir Cour constitutionnelle (U 2/16), 8 février 2017 : Rejet du recours du conseil de district d'Opole, du conseil municipal de Komprachcice, du conseil municipal de Dobrzeń Wielki, du conseil municipal de Dąbrowa et du conseil de la ville de Prószków, au motif que « [l]es réglementations portant modification des limites territoriales de collectivités locales contestées en l'espèce revêtent un caractère spécifique. Portant sur ces réglementations, l'évaluation de la constitutionnalité est liée dans une plus grande mesure à l'évaluation de faits plutôt qu'à celle des normes en



184. Un cas très spécifique est celui de la dissolution de la commune d'Ostrowice<sup>78</sup>. Le 5 juillet 2018, le Sejm a adopté la loi sur les solutions spécifiques pour la commune d'Ostrowice de la *voïvodie* de Poméranie occidentale, établissant la dissolution, au moyen d'un règlement du Conseil des ministres, de la commune d'Ostrowice. D'après le rapport explicatif du projet de loi<sup>79</sup>, la commune d'Ostrowice est l'une des communes les plus lourdement endettées de Pologne, n'ayant aucune perspective financière pour effectuer des investissements avant de nombreuses années ni aucun moyen financier de rembourser sa dette. La dissolution de la commune d'Ostrowice et la répartition de son territoire entre les communes voisines seront effectuées au moyen d'un règlement du Conseil des ministres faisant suite à des consultations avec les résidents (conformément à l'article 1 de la loi). Les consultations seront menées par les autorités des communes concernées.

185. D'après le rapport explicatif du projet de loi, « l'avis des conseils n'est pas requis par la Charte européenne de l'autonomie locale, qui ne prévoit qu'une consultation des résidents (article 5) ». Les modifications des limites territoriales liées à la dissolution de la commune d'Ostrowice prendront effet le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

186. Les rapporteurs souhaitent souligner que les modifications de limites territoriales et les fusions de collectivités locales sont très fréquemment une source de tensions et de conflits politiques. Bien qu'une procédure plus détaillée, prévoyant une meilleure prise en considération de la volonté des résidents, pourrait contribuer à apaiser les conflits et les tensions, les rapporteurs considèrent que les dispositions de l'article 5 sont globalement respectées en Pologne.

#### 4.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs

##### Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

- 1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
- 2 Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

187. L'article 6, paragraphe 1, de la Charte prévoit que les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter.

188. La Constitution et la législation accordent aux collectivités locales de Pologne un degré d'autonomie appréciable dans le domaine de l'organisation interne. Aux termes de l'article 169.4 de la Constitution polonaise, « [l]es autorités délibérantes déterminent, dans les limites prévues par les lois, l'organisation interne des collectivités territoriales. »

189. Chaque collectivité territoriale adopte sa propre charte (« *statut gminy* », article 3 de la loi sur les collectivités territoriales ; « *statut powiatu* », article 2 de la loi sur les *powiaty*), laquelle, dans les limites de

---

vigueur ». La Cour constitutionnelle suit sa doctrine établie dans le jugement (K 37/06) 8 avril 2009. Voir aussi Cour constitutionnelle (U 3/2017), 1<sup>er</sup> juin 2017 : Décision sur un recours déposé par un groupe de députés du Sejm concernant la réglementation supprimant l'effet juridique de la création des communes de Szczawa et Grabówka. La Cour a considéré que le Règlement du 28 décembre 2015 promulgué par le Conseil des ministres en vue de révoquer le règlement portant création des communes de Szczawa et Grabówka était en contradiction avec a) l'article 7 et l'article 92(1) de la Constitution ; b) l'article 4a(1) de la loi sur les collectivités territoriales, puisqu'aucune consultation n'avait été menée avec les résidents des collectivités concernées par le règlement. De l'avis de la Cour, la conduite d'une consultation antérieure relative à l'adoption du règlement portant création des communes de Szczawa et Grabówka ne justifiait pas le fait que le Conseil des ministres n'avait pas consulté les résidents sur la question de la révocation ultérieure dudit règlement. La consultation relative à la création des communes avait une finalité différente de celle qui portait sur l'adoption du règlement de révocation.

78 USTAWA Z dnia 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim [Loi du 5 juillet 2018 sur les solutions spécifiques pour la commune d'Ostrowice de la *voïvodie* de Poméranie occidentale].

79 <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2650>

la législation nationale, définit l'organisation interne et le mode de fonctionnement de la collectivité (article 22 de la loi sur les collectivités territoriales ; article 19 de la loi sur les *powiaty*).

190. Toutefois, lors de la visite de suivi, les représentants des collectivités locales ont affirmé que les structures administratives internes étaient de plus en plus déterminées par le pouvoir central, qui impose aux communes et aux *powiaty* des structures organisationnelles excessivement rigides. Ils ont cité plusieurs exemples emblématiques de cette approche, parmi lesquels les centres d'aide sociale que chaque commune est tenue de créer, sans pouvoir s'associer avec d'autres communes. Certaines collectivités ont aussi exprimé leur inquiétude concernant l'impact, sur le fonctionnement des collectivités locales, de la réforme récente visant à renforcer la démocratie participative (en particulier l'obligation de mettre en place une commission des plaintes, demandes et pétitions : article 18b de la loi sur les collectivités territoriales ; article 16a de la loi sur les *powiaty*). Une inquiétude similaire avait été exprimée lors de la visite de suivi de 2014.

191. Les rapporteurs, soulignant une fois encore l'importance de l'autonomie en matière d'organisation, considèrent que les collectivités territoriales de Pologne, en dépit de certaines difficultés, sont en mesure de définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace. En conséquence, les dispositions de l'article 6.1 sont respectées en Pologne.

192. L'article 6, paragraphe 2, de la Charte porte sur le statut du personnel des collectivités locales, qui doit permettre un recrutement de qualité fondé sur les principes du mérite et de la compétence. En Pologne, il n'existe pas de recrutement centralisé au sens où, comme en France, un recrutement national serait appliqué à la fonction publique territoriale. Par conséquent, chaque *gmina* ou *powiat* est habilité à recruter son propre personnel, dans le respect des procédures publiques de mise en concurrence. Une loi spécifique régit l'emploi au sein des administrations locales (loi du 21 novembre 2008 sur les agents des collectivités territoriales<sup>80</sup>).

193. Il est à noter qu'aux termes de cette loi la catégorie d'« agent des collectivités territoriales » inclut en Pologne les responsables élus ou nommés et les employés sous contrat<sup>81</sup>. Dans le présent rapport, nous évoquerons les responsables élus et nommés ci-dessous, au sujet de l'article 7 de la Charte.

194. Pour ce qui concerne les agents munis d'un contrat de recrutement, la loi (article 37) assigne au Conseil des ministres le pouvoir de déterminer : la liste des fonctions, les exigences de qualification minimales, les conditions et le mode de rémunération des agents des collectivités territoriales, les conditions d'octroi et de versement d'une allocation pour activité de longue durée ; les conditions de détermination du droit à la prime d'ancienneté et de son versement. Le Conseil des ministres doit prendre en considération : 1) le type de tâches exercées et la nature des activités au regard des fonctions spécifiques ; 2) la nécessité pour un agent de collectivité territoriale d'avoir des compétences professionnelles et l'expérience requise ; 3) le nombre d'habitants de la collectivité territoriale.

195. La délégation du Congrès n'a eu connaissance d'aucune doléance des collectivités locales de Pologne sur cette question. La doléance formulée par l'Association des villes de Pologne porte sur la rémunération des responsables élus et nommés et sera évoquée ci-dessous, au sujet de l'article 7. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que les dispositions de l'article 6.2 sont respectées en Pologne.

196. En conclusion, les rapporteurs considèrent que le système polonais actuel répond aux exigences de l'article 6 de la Charte.

---

80 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych.

81 Article 4 de la loi du 21 novembre 2008 sur les agents des collectivités territoriales : « Les agents des collectivités territoriales sont employés sur la base :

1) d'une élection :

a) au bureau du gouverneur : le gouverneur de *województwo*, le vice-gouverneur et les autres membres du conseil régional,

b) au niveau du *powiat* : le *starosta*, le vice-*starosta* et les autres membres du conseil de district,

c) au niveau de la commune : le chef de la commune (maire, président de la ville),

d) dans les associations de collectivités territoriales : le président du comité directeur de l'association et ses autres membres,

e) dans la capitale : le maire de Varsovie, son maire-adjoint et les autres membres du conseil municipal ;

2) d'une nomination : le maire adjoint (par le maire ou le président de la ville), le trésorier municipal, le trésorier de la *powiat*, le trésorier de la région ;

3) d'un contrat d'embauche : tout autre agent d'une collectivité territoriale ».

#### 4.6 Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

##### Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

- 1 Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
- 2 Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
- 3 Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

197. L'article 7, paragraphe 1, vise à assurer le libre exercice de leur mandat par les élus. Ce point n'avait pas posé problème lors de la précédente visite de suivi, et le rapport de 2014 soulignait à ce sujet que « la Pologne [était] un pays avancé et démocratique ». Hélas, lors de la visite de suivi de 2018, la délégation a eu connaissance de multiples problèmes et reçu de nombreuses doléances de la part d'élus territoriaux concernant l'évolution de la situation dans les faits. De nombreux maires ont mentionné des excès en matière de poursuites et d'enquêtes anticorruption, dont l'objectif est d'induire au sein de la population un sentiment de méfiance à l'égard des autorités locales. Du fait que le libre exercice du mandat requiert des ajustements à la fois en droit et en pratique, les rapporteurs souhaitent insister sur l'importance de la stabilité des mandats et sur la nécessité d'une décision judiciaire pour suspendre ou révoquer un maire de ses fonctions.

198. Pour autant, les rapporteurs considèrent qu'à l'heure actuelle il n'y a pas de violation de l'article 7.1 en Pologne.

199. L'article 7, paragraphe 2, concerne l'octroi aux élus d'une compensation financière adéquate.

200. Pour ce qui est de la compensation financière des élus locaux, les conseillers ne perçoivent pas de salaire mais reçoivent une indemnité pour leur activité, qui est exercée à temps partiel et considérée comme une fonction « complémentaire ». Le montant de la compensation dépend du nombre d'habitants de la *gmina* ou du *powiat*. Le conseil définit la rémunération de ses membres au moyen d'une résolution, dans le cadre fixé par la réglementation nationale. Les rémunérations du maire et du *starosta* (qui sur le plan juridique sont considérés en Pologne comme des agents des collectivités territoriales<sup>82</sup>) obéissent à des règles similaires, puisque le conseil décide de leur salaire, lequel est également plafonné par la réglementation nationale et dépend du nombre d'habitants de la collectivité. Ils perçoivent en outre une allocation de service spécifique, laquelle dépend aussi de la population de la collectivité.

201. Il a été indiqué à la délégation que, le 15 mai 2018, une nouvelle réglementation du Conseil des ministres avait été adoptée<sup>83</sup> (conformément à l'article 37 de la loi du 21 novembre 2008 sur les agents des collectivités territoriales), établissant les montants minimums et maximums de la rémunération et de l'allocation de service spécifique. Ces deux montants ont été réduits de 20 %. L'Association des villes de Pologne a soumis à la délégation, à l'appui de sa doléance à ce sujet, un avis juridique qui souligne entre autres éléments que la réduction n'est pas justifiée de manière transparente et qu'il n'y a pas eu de consultation, puisque le projet de réglementation n'a pas été soumis à la commission conjointe. La réponse écrite du ministère de l'Intérieur et de l'Administration au questionnaire souligne que l'opinion publique est favorable à une réduction des rémunérations, ayant le sentiment général que les salaires des responsables politiques sont trop élevés. Dans sa réponse, le ministère souligne par ailleurs que la solution adoptée s'appuie sur un amendement de la loi sur l'exercice du mandat de député ou de sénateur, adopté par le Sejm le 10 mai 2018, qui impose une réduction de 20 % des rémunérations des parlementaires.

202. Les rapporteurs souhaitent exprimer leur inquiétude au sujet de cette évolution, en raison en particulier du fait que la réduction de 20 % n'est pas la conséquence d'une crise financière, et qu'elle est même appliquée dans une période de croissance économique. Pour l'heure, les rapporteurs ne

82 De même que les autres responsables élus ou nommés mentionnés à l'article 4 de la loi du 21 novembre 2008 sur les agents des collectivités territoriales, nn. 2 et 3.

83 Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (DzU z 2018 r., poz. 936) [Règlement du Conseil des ministres du 15 mai 2018 sur la rémunération des agents de collectivités territoriales]. La réglementation précédente était *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w tej samej sprawie* (Dz. U. z 2014 r. poz. 1786 ze zm.).

considèrent pas que cette réduction soit une mesure suffisante pour constituer une violation de l'article 7.2, mais ils estiment que la situation à ce sujet devra faire l'objet d'un suivi attentif à l'avenir.

203. Pour ce qui concerne l'article 7, paragraphe 3, selon lequel « les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux », en Pologne les incompatibilités sont définies par plusieurs dispositions légales. Outre la loi sur les collectivités territoriales et la loi sur les *powiaty*, la loi du 21 août 1997 sur les limitations à l'exercice d'activités commerciales par des personnes remplissant des fonctions publiques<sup>84</sup> vise à limiter l'exercice de plusieurs fonctions, entre autres, par les dirigeants des *gminy* (maires, présidents des villes) et leurs adjoints, les membres des conseils de *powiat*, les membres des conseils de *voïvodie*, leurs trésoriers et leurs secrétaires.

204. Les récents amendements introduits par la loi du 11 janvier 2018 visent à allonger de plus en plus la liste des fonctions ou d'activités qui ne peuvent être cumulées avec un mandat électif local. L'Association des villes de Pologne a affirmé que cette évolution, couplée avec la réduction de la rémunération des élus, pourrait avoir pour résultat d'interdire à des catégories entières de personnes d'accéder à des mandats électifs.

205. Les rapporteurs partagent cette inquiétude et estiment que la question doit faire l'objet d'un suivi attentif, car elle présente un risque grave pour le pluralisme et la démocratie locale. Cela étant, pour l'heure les rapporteurs ne considèrent pas que la situation en Pologne constitue une violation de l'article 7.3.

206. En conclusion, les dispositions de l'article 7 sont actuellement respectées en Pologne. Toutefois, les rapporteurs estiment que la situation requiert un suivi attentif à l'avenir.

#### 4.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

##### Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

- 1 Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
- 2 Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
- 3 Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

207. L'article 8 de la Charte porte sur le contrôle des collectivités locales.

208. Aux termes de l'article 8, paragraphes 1 et 2, le contrôle administratif des actes des collectivités locales ne peut viser qu'à assurer le respect de la loi et des principes constitutionnels. Un contrôle d'opportunité peut toutefois être exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales. Une autre exigence importante découle des dispositions de la Charte : la loi doit déterminer précisément quelles autorités administratives sont habilitées à exercer le contrôle de légalité sur les communes.

209. Conformément aux dispositions de la Charte, en Pologne les règles applicables au contrôle du pouvoir central sur les collectivités locales, ainsi que les compétences des autorités centrales concernées, sont définies par la Constitution et par la loi.

210. Aux termes de l'article 171 de la Constitution polonaise, « 1. L'activité des collectivités territoriales est soumise au contrôle de légalité. 2. Les organes de contrôle de l'activité des collectivités territoriales sont le Premier ministre et les *voïvodes* et, en matière financière, les chambres régionales des comptes. 3. Le Sejm peut dissoudre, à la demande du Premier ministre, l'autorité délibérante d'une collectivité territoriale, si celle-ci porte une atteinte flagrante à la Constitution ou à la loi. »

---

84 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne - Dz. U. z 2017 r. poz. 1393.

211. La législation, comme on l'a vu, définit de manière détaillée les autorités, les procédures et les cas dans lesquels le contrôle, qui ne peut porter que sur la légalité des actes, est exercé. Si le *voïvode*, au final, passe outre la décision d'une instance locale, tant la collectivité locale que les citoyens peuvent contester sa décision, en déposant auprès du tribunal administratif régional un recours qui donnera lieu à une audience publique. Le jugement du tribunal administratif peut faire l'objet d'un recours devant la Cour administrative suprême. Par conséquent, le système judiciaire est chargé de s'assurer que le contrôle administratif des autorités publiques est effectué dans le respect des motifs et des procédures prévus par la loi.

212. L'article 8, paragraphe 3, porte sur la manière dont le contrôle s'exerce en pratique et requiert que le principe de proportionnalité soit respecté.

213. Lors de la visite, la délégation du Congrès a eu connaissance de plusieurs cas d'ingérence de la part des autorités de contrôle. Si par le passé la plupart des désaccords entre l'organe local et le *voïvode* ont pu être réglés au moyen d'une coopération informelle, ces trois ou quatre dernières années les *voïvodes* ont montré une tendance à utiliser leur pouvoir de contrôle bien au-delà de l'importance des intérêts que ce pouvoir vise à préserver.

214. Un autre aspect du comportement conflictuel des autorités de contrôle consiste, pour les *voïvodes*, en un détournement de leur obligation de garantir la publication des décisions et réglementations locales dans les plus brefs délais, cette pratique ayant abouti dans certains cas à un report injustifié de la publication.

215. Lors de la procédure de consultation, le gouvernement a fourni des statistiques du ministère de l'Intérieur et de l'Administration selon lesquelles les pourcentages des résolutions de collectivités locales déclarées invalides par les *voïvodes* et de celles qui ont fait l'objet d'un recours devant les tribunaux administratifs sont restées stables, et à un niveau peu élevé par rapport à l'ensemble des résolutions examinées par les *voïvodes*, et que ces pourcentages ont même diminué en 2016-2017.

216. Les rapporteurs ne considèrent pas que ces données puissent invalider les constatations de la visite de suivi.

217. Par conséquent, les rapporteurs estiment que les dispositions contenues à l'article 8, paragraphes 1 et 2, sont respectées en Pologne, tandis que celles de l'article 8, paragraphe 3, ne le sont pas.

#### 4.8 Article 9 – Ressources financières

##### Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
- 4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
- 5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
- 7 Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
- 8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

218. Aux termes de l'article 9, paragraphe 1, de la Charte, les collectivités locales ont droit à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. L'autonomie financière est un aspect essentiel du principe de l'autonomie locale. Elle est

également essentielle pour l'exercice d'un large éventail de responsabilités dans le domaine des affaires publiques locales. Ces aspects se cumulent entre eux, ce qui signifie que toutes les conditions énoncées dans l'article 9, paragraphe 1, de la Charte doivent être réunies. Un autre principe fondamental, énoncé à l'article 9, paragraphe 2, suppose que les collectivités locales disposent de ressources financières suffisantes proportionnées aux compétences qui leur sont confiées par la loi.

219. En Pologne, les collectivités territoriales gèrent une part substantielle des ressources financières, s'élevant jusqu'à 31,3 % des dépenses publiques. Leurs recettes représentent 13 % du PIB (4,1 % de recettes fiscales, 7,5 % de dotations et subventions et 1,3 % d'autres recettes)<sup>85</sup>. La vraie question, cependant, est de savoir si les collectivités territoriales peuvent disposer librement de ces ressources et si celles-ci sont proportionnées à l'étendue de leurs responsabilités.

220. Cette question avait déjà été posée lors de la visite de suivi de 2014. La Recommandation 373 (2015), reprenant sur ce point la précédente Recommandation 120 (2002), invitait les autorités polonaises à veiller à ce que la décentralisation de compétences s'accompagne du transfert de ressources financières suffisantes et à trouver un nouveau compromis concernant le principe de connexité.

221. Il convient de souligner également qu'en Pologne, d'après l'OCDE<sup>86</sup>, en 2016 seulement 35,7 % des investissements publics ont été effectués par des autorités infranationales, alors que la moyenne de l'OCDE est de 56,9 %. Cette part est en Pologne l'une des plus basses des pays de l'OCDE.

222. Bien que la Pologne ait connu ces dernières années une croissance économique remarquable, rien n'a changé concernant la question de l'accès à des ressources financières suffisantes, proportionnées aux responsabilités des collectivités locales. Lors de la visite, l'Association des villes de Pologne et de nombreux représentants des collectivités ont exprimé des doléances à ce sujet.

223. Le ministère des Finances a indiqué que les ressources financières des collectivités territoriales – y compris leurs recettes propres – avaient connu une augmentation constante au cours des dernières années.

**Tableau 4 : Recettes des collectivités territoriales (de tout niveau) sur la période 2007 – 2017**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	<i>mln zł</i>										
<b>Recettes totales</b>	131 380	142 569	154 842	162 797	171 309	177 413	183 458	194 337	199 019	213 669	229 879
<b>recettes propres</b>	74 134	78 345	75 297	78 588	83 644	87 091	91 800	98 593	103 441	106 683	113 245
<b>dotations</b>	20 492	23 766	34 250	37 037	39 317	39 665	40 401	44 541	44 235	53 949	62 353
<b>subventions générales</b>	36 754	40 458	45 295	47 171	48 348	50 658	51 257	51 204	51 343	53 036	54 281

Source : Ministère des Finances (2018)

224. Les représentants des collectivités ont formulé trois doléances principales. Premièrement, les ressources sont jugées insuffisantes : depuis les amendements de 2005-2006 à la loi relative à l'impôt sur le revenu des particuliers, la stabilité financière des communes a été affaiblie, sans aucune compensation ni aucune diminution du domaine des tâches locales. Deuxièmement, l'État établit des normes plus élevées pour les services assurés par les collectivités locales sans leur transférer des ressources supplémentaires, leur demandant par conséquent de prendre à leur charge le surcroît de dépenses. Troisièmement, l'État transfère de nouvelles compétences aux collectivités locales, sans accompagner ce transfert de ressources financières suffisantes.

225. Le *powiat* semble être le niveau d'autorité le plus faible. Ses représentants ont décrit les difficultés financières qu'ils connaissent, qui ont de surcroît pour conséquence d'engendrer un endettement excessif. L'amélioration des normes en matière d'aide sociale, de maisons de retraite, d'orphelinats, de centres pour les jeunes en difficulté et de refuges pour les personnes défavorisées génèrent des dépenses

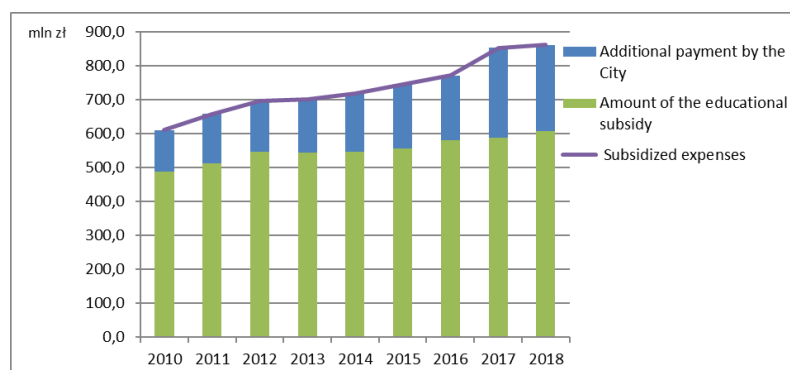
85 D'après les données de l'OCDE : <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Poland.pdf>

86 <http://www.oecd.org/cfe/POLAND-Regions-and-Cities-2018.pdf>

supplémentaires qui ne sont compensées au moyen de transferts de l'État, et que les *powiaty* doivent donc financer sur leurs propres ressources.

226. L'éducation est un problème à la fois pour les communes et pour les *powiaty*. La négociation sur les salaires des enseignants est menée au niveau national, mais les salaires sont versés par les collectivités territoriales. Les subventions pour l'éducation ont augmenté de 1 %, alors que les dépenses pour ce domaine ont quant à elles augmenté de 5 %.

**Tableau 5 : Dépenses pour l'éducation, ville de Łódź**



Source : Ville de Łódź (2018)

227. Lors de la procédure de consultation, le gouvernement a exprimé un avis diamétralement opposé et souligné que les recettes des collectivités locales avaient connu une augmentation, découlant en particulier de la législation et des actions de reprise économique adoptées récemment. Le gouvernement a présenté les données détaillées du ministère des Finances concernant la période 2014-2017, afin de souligner la situation financière globalement positive des collectivités locales, si ce n'est un léger déficit en 2017. Le gouvernement a également affirmé que les ressources financières dont disposent les collectivités infranationales étaient suffisantes, invoquant, sur la base des chiffres fournis, le niveau élevé des recettes des collectivités locales liées aux actifs et le nombre élevé de collectivités locales présentant un excédent d'exploitation sur la période 2014-2017. Il a par ailleurs soutenu que les subventions destinées à l'éducation avaient toujours constitué une des sources de financement de ce secteur et qu'il n'y avait pas eu entre 2014 et 2016 de modification significative du ratio entre les dépenses courantes des collectivités locales pour l'éducation et les transferts courants sur le budget de l'État (part de la subvention générale allant à l'éducation et dotations spécifiques pour des tâches dans ce secteur).

228. Nonobstant l'augmentation des ressources financières des collectivités locales invoquée par le gouvernement, les rapporteurs s'inquiètent en particulier du fait que le coût de l'amélioration de la qualité des services et des salaires – qui relève d'une politique menée au niveau national – repose de fait sur les collectivités territoriales. En outre, les données établies par des équipes de recherche universitaire indépendantes indiquent que la croissance de 2016-2017 est trompeuse, du fait qu'elle est dans une très large mesure le résultat du nouveau programme de protection sociale (dit « programme 500+ ») mis en œuvre par les collectivités locales pour le compte du pouvoir central, tandis qu'il y a eu une légère diminution des recettes des *powiaty* et une chute massive de celles des régions<sup>87</sup>.

229. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que les dispositions de l'article 9, paragraphes 1 et 2, ne sont que partiellement respectées en Pologne.

230. L'article 9, paragraphe 3, requiert qu'une partie au moins des ressources financières des collectivités locales provienne de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.

231. En Pologne, les ressources financières provenant d'« impôts locaux » représentent une part importante des recettes des communes (43,3 % d'après les chiffres du ministère des Finances pour 2017), tandis qu'elles sont limitées pour les *powiaty* (35,8 %).

<sup>87</sup> Voir les données et les tableaux présentés dans P. Swianiewicz, J. Łukomska, J. (2018) Najzamożniejsze samorządy w 2017 roku, *Wspólnota* no. 14, p. 32-34

232. Cependant, la question principale n'est pas celle de la proportion de cet impôt par rapport aux recettes totales des collectivités territoriales. Le problème essentiel tient plutôt au fait que les prétendus « impôts locaux » sont définis par une législation ou une réglementation adoptée par le ministère des Finances. Les collectivités ne peuvent au mieux qu'introduire des exonérations et des allègements fiscaux, la seule exception étant la possibilité pour les communes de déterminer le taux de la taxe foncière, dans les limites définies par la législation nationale. Quant aux *powiaty*, ils ne collectent pas de véritable « impôt local ».

233. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que l'article 9, paragraphe 3, de la Charte n'est pas respecté en Pologne.

234. L'article 9, paragraphe 4, requiert que les ressources dont disposent les collectivités locales soient de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution (l'augmentation) réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.

235. En Pologne, les principales ressources des communes proviennent de leur part de l'impôt sur le revenu des sociétés et de l'impôt sur le revenu des particuliers, ainsi que des dotations et subventions sur le budget de l'État, lesquelles sont destinées à financer certaines tâches (principalement l'éducation) et à compenser les inégalités socio-économiques. Toutefois, du fait de la possibilité limitée d'établir des impôts locaux, on peut difficilement considérer que les ressources des collectivités locales sont de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution (l'augmentation) réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.

236. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que l'article 9, paragraphe 4, de la Charte n'est pas respecté en Pologne.

237. L'article 9, paragraphe 5, porte sur la protection des collectivités locales financièrement les plus faibles, au moyen des procédures de péréquation. La Recommandation 373 (2015) appelait les autorités polonaises à « réviser le système de péréquation de manière à le rendre plus réactif aux fluctuations économiques futures, en révisant, par exemple, l'échelle des contributions ». Comme on l'a vu, la dotation générale inclut une « composante de péréquation », qui a été révisée après la décision de la Cour constitutionnelle de 2014 (voir ci-dessous).

238. Lors de la visite de suivi, la délégation n'a eu connaissance d'aucune doléance spécifique concernant le mécanisme de péréquation. Le seul problème mentionné par l'Association des villes de Pologne concerne le fait que le système de péréquation financière ne tient pas compte des différences en matière de charges financières des collectivités locales urbaines ; inversement, il prend deux fois en considération le caractère spécifique des municipalités rurales. Compte tenu de la complexité de la formule de péréquation, les rapporteurs ne pensent pas que ce point constitue une violation de la Charte. Les besoins des collectivités locales urbaines pourraient être davantage pris en compte si elles disposaient d'une plus grande capacité à établir et gérer leurs propres impôts locaux.

239. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que les dispositions de l'article 9, paragraphe 5, sont respectées en Pologne.

240. Pour ce qui est de l'article 9, paragraphe 6, de la Charte, relatif à la consultation des collectivités locales sur la manière dont les ressources redistribuées sont allouées, il a été indiqué à la délégation que les problèmes liés au processus de consultation apparus ces dernières années en Pologne avaient aussi eu une incidence dans ce domaine.

241. Lors de la procédure de consultation, le gouvernement a indiqué ne pas partager cet avis et affirmé qu'il y avait de nombreux exemples positifs de coopération entre les collectivités locales et les autorités centrales. Il a mentionné en particulier le dialogue du ministère des Finances avec les représentants des collectivités locales sur les questions financières au sein de divers groupes de travail de la commission conjointe.

242. Cela étant, de l'avis des rapporteurs, aux dysfonctionnements de la commission conjointe s'ajoute le non-respect de la disposition de la loi sur les finances publiques (article 50.2 et 3) selon laquelle « 2. Tout projet de loi entraînant une modification du niveau des recettes ou des dépenses des collectivités territoriales requiert un chiffrage de son impact, une indication des sources de son financement et un avis de la commission conjointe entre le Gouvernement et les collectivités territoriales. 3. Le Conseil des ministres, lorsqu'il soumet au Sejm un projet de loi visé au paragraphe 2, joint au texte l'avis de la



commission conjointe entre le Gouvernement et les collectivités territoriales. » L'Association des villes de Pologne a indiqué que des lois avaient été votées par le Parlement sans aucune évaluation de leur effet, bien qu'une telle évaluation soit obligatoire.

243. Par conséquent, les rapporteurs considèrent que l'article 9, paragraphe 6, n'est pas respecté en Pologne.

244. Pour ce qui concerne l'article 9, paragraphe 7, de la Charte, il existe bien en Pologne des dotations destinées à des projets spécifiques. Une partie des projets d'investissement locaux sont également financés par les fonds structurels européens et d'autres instruments financiers, sur la base d'instruments juridiques. En règle générale, ces dotations ne représentent pas une part importante des ressources financières des collectivités locales et ne semblent pas poser problème pour leur autonomie. La délégation n'a eu connaissance d'aucune doléance à ce sujet, et les rapporteurs considèrent par conséquent que l'article 9, paragraphe 7, est respecté en Pologne.

245. L'article 9, paragraphe 8, relatif à l'accès des collectivités locales au marché national des capitaux afin de financer leurs dépenses d'investissement, ne pose pas de problème particulier en Pologne. Les collectivités locales ont accès au marché national des capitaux, dans les limites établies par la loi, laquelle indique que l'emprunt n'est possible qu'à des fins d'investissement. Comme l'a souligné le ministère de l'Intérieur dans ses réponses écrites au questionnaire, dans certains cas extrêmes cette possibilité peut aboutir à l'incapacité d'une collectivité locale à rembourser la dette, une situation qui peut même entraîner la dissolution de la collectivité en question, comme cela s'est produit dans le cas d'Ostrowice (voir ci-dessus, au sujet de l'article 5). Les rapporteurs considèrent par conséquent que l'article 9, paragraphe 8, est respecté en Pologne.

246. En conclusion, les rapporteurs considèrent que les dispositions de l'article 9, paragraphes 5, 7 et 8, sont respectées en Pologne, tandis que celles de l'article 9, paragraphes 1 et 2, ne le sont que partiellement et que la situation actuelle dans le pays, en droit et en pratique, n'est pas conforme à l'article 9, paragraphes 3, 4 et 6.

#### 4.9 Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

##### Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
- 2 Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque État.
- 3 Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres États.

247. L'article 10 de la Charte porte sur la possibilité d'une coopération entre les collectivités locales et sur leur droit de s'associer, tant au niveau national qu'international.

248. L'article 10, paragraphe 1, concerne les types de coopération visant la réalisation de tâches d'intérêt commun. La législation polonaise prévoit jusqu'à trois formes principales de coopération intercommunale : (a) l'association intercommunale, créée par des communes afin d'accomplir conjointement des tâches communes ; (b) les accords intercommunaux, qui n'entraînent pas la création d'une entité juridique distincte ; (c) le groupement de collectivités locales, qui peut aussi avoir pour membres des *powiaty* et des *voïvodies*. La délégation n'a eu connaissance d'aucune remarque ni doléance et les rapporteurs considèrent que ce principe est pleinement respecté en Pologne.

249. Le deuxième paragraphe de l'article 10 de la Charte est également respecté en Pologne. L'article 172.1 de la Constitution dispose que « [l]es collectivités territoriales peuvent s'associer ». Les collectivités locales et régionales de Pologne ont utilisé activement du droit de former des associations nationales pour la promotion et la protection de leurs intérêts communs. Actuellement, il existe en Pologne six associations de collectivités locales et régionales actives et bien structurées : l'Association des communes rurales de la République de Pologne (ZGWRP)<sup>88</sup>, l'Association des villes de Pologne (ZMP)<sup>89</sup>,

<sup>88</sup> Voir : [www.zgwrp.pl](http://www.zgwrp.pl)

l'Association des *powiaty* de Pologne (ZPP)<sup>90</sup>, l'Association des métropoles de Pologne (UMP)<sup>91</sup>, l'Union des petites villes de Pologne (UMP)<sup>92</sup> et l'Association des *voïvodées* de Pologne (ZWRP)<sup>93</sup>.

250. Ces associations (qui ont toutes une dimension nationale) sont représentatives de toutes les collectivités territoriales et ouvertes à toutes (respectivement à l'échelle des *gminy*, des *powiaty* ou des régions). Elles jouent un rôle actif dans la représentation, la défense et la promotion des intérêts locaux et participent à des négociations régulières avec le pouvoir central sur les principaux faits ayant une incidence sur les collectivités, essentiellement au sein de la commission conjointe (voir *supra*, au sujet de l'article 4).

251. Concernant la possibilité d'adhérer à des associations internationales de collectivités territoriales, l'article 172.2 de la Constitution dispose que « [I]es collectivités territoriales ont le droit d'adhérer aux associations internationales de collectivités locales et régionales et de coopérer avec les collectivités locales et régionales d'autres pays. » La loi du 15 septembre 2000<sup>94</sup> dispose que la décision d'adhérer à une association internationale doit recevoir l'approbation du ministère en charge des affaires étrangères (article 4).

252. L'article 10, paragraphe 3, concerne la coopération des collectivités territoriales avec leurs homologues d'autres États. Le droit de participer à la coopération transfrontalière est également protégé par l'article 172.2 de la Constitution. De plus, la loi sur les collectivités territoriales (article 18.2, alinéa 12) assigne au conseil municipal une compétence exclusive pour adopter des résolutions sur la coopération avec les collectivités locales d'autres pays. Des dispositions analogues figurent dans la loi sur les *powiaty* (article 75a et article 12.9a).

253. Les collectivités locales de Pologne sont ainsi habilitées à coopérer avec leurs homologues d'autres États. Cette coopération est aussi bien développée dans la pratique<sup>95</sup>. Mentionnons également que la Pologne a signé et ratifié la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STCE n° 106).

254. En conclusion, les rapporteurs estiment que l'article 10 de la Charte est pleinement respecté en Pologne.

#### 4.10 Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

##### Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

255. L'article 11 de la Charte concerne le droit à un recours juridictionnel effectif en vue de garantir le respect de l'autonomie locale.

256. En Pologne, la protection légale de l'autonomie locale est garantie expressément par la Constitution, précisément par son article 165.2, selon lequel : « [I]e caractère autonome des unités d'autorité locale bénéficie de la protection juridictionnelle ». De plus, son article 166.3 dispose que « [I]es juridictions administratives statuent sur les conflits de compétence entre les autorités des collectivités territoriales et celles de l'administration gouvernementale ».

89 Voir : <http://www.zmp.poznan.pl/>

90 Voir : [www.zpp.pl](http://www.zpp.pl)

91 Voir : [www.metropolie.pl](http://www.metropolie.pl)

92 Voir : <http://ump.home.pl/ump/index.php>

93 Voir : <https://zwrp.pl/pl/>

94 Ustawa z dnia 15 września 2000 r.o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych [Loi du 15 septembre 2000 régissant l'adhésion des collectivités locales et régionales aux associations internationales de collectivités territoriales].

95 Kancelaria Senatu Biuroanaliz, Dokumentacji I Korespondencji, *Międzynarodowa współpraca samorządów* [Coopération internationale des collectivités locales], 2017, [https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/4057/plik/oe261\\_internet.pdf](https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/4057/plik/oe261_internet.pdf)

257. En outre, toute collectivité territoriale s'estimant lésée par un texte législatif peut engager un recours devant la Cour constitutionnelle. L'article 191.1.3) de la Constitution dispose que « les autorités délibérantes des collectivités territoriales » peuvent déposer un recours devant la Cour constitutionnelle contre un acte normatif ayant trait à des questions relevant du champ de leur activité. L'article 188 dispose que la Cour constitutionnelle statue sur : « 1. la conformité à la Constitution des lois et des traités ; 2. la conformité des lois aux traités ratifiés dont la ratification exige l'autorisation préalable d'une loi ; 3. la conformité des actes réglementaires émanant des autorités centrales de l'État à la Constitution, aux traités ratifiés et aux lois ; 4. la conformité à la Constitution des objectifs ou de l'activité des partis politiques ; 5. la plainte portée devant ce Tribunal, visée à l'article 79, paragraphe 1. »

258. Par conséquent, les collectivités territoriales (considérées comme des entités individuelles) et l'autonomie (en tant que principe) génèrent un large éventail de recours en Pologne. Sur cette base, comme le soulignait le rapport de 2015, la Cour constitutionnelle a joué par le passé un rôle actif dans la mise en œuvre de la Charte, à l'occasion de plusieurs procédures constitutionnelles portant sur des questions d'autorité locale.

259. Lors de la visite de suivi, il a été indiqué à la délégation que plusieurs recours avaient été déposés ces dernières années par des collectivités territoriales devant la Cour constitutionnelle, et que tous avaient été rejetés. Bon nombre des représentants locaux rencontrés par la délégation ont exprimé des réserves quant à la possibilité pour les collectivités de faire reconnaître le droit à l'autonomie locale devant la Cour constitutionnelle, à tel point que les collectivités territoriales ne déposent plus de requêtes ni de recours devant cette juridiction. Lors de la réunion à la Cour constitutionnelle, la délégation n'a pas pu approfondir cette question, puisqu'aucun juge de la Cour n'y a participé<sup>96</sup> et que la délégation n'a pu rencontrer que des personnels administratifs de la Cour. La jurisprudence des tribunaux administratifs mentionnée par les interlocuteurs lors de la visite de suivi semble actuellement plus réceptive aux principes de l'autonomie locale.

260. Au vu des considérations ci-dessus, on peut conclure que les dispositions de l'article 11 de la Charte sont respectées en Pologne. Toutefois, eu égard à la situation générale du système judiciaire et de l'État de droit en Pologne, cette question devra faire l'objet d'un suivi plus étroit à l'avenir.

## 5. ANALYSE DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE À LA LUMIÈRE DU CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA DÉMOCRATIE RÉGIONALE

### *Principaux faits récents concernant la démocratie régionale*

261. La Pologne compte seize *voïvodies* (*województwa*, en polonais) ou régions. La plus grande est la *voïvodie* de Mazovie (plus de 30 000 km<sup>2</sup>), et la plus petite la *voïvodie* d'Opole (moins de 10 000 km<sup>2</sup>). La *voïvodie* la plus peuplée est la Mazovie (plus de cinq millions d'habitants), tandis que la *voïvodie* d'Opole est celle qui compte le moins d'habitants (un million).

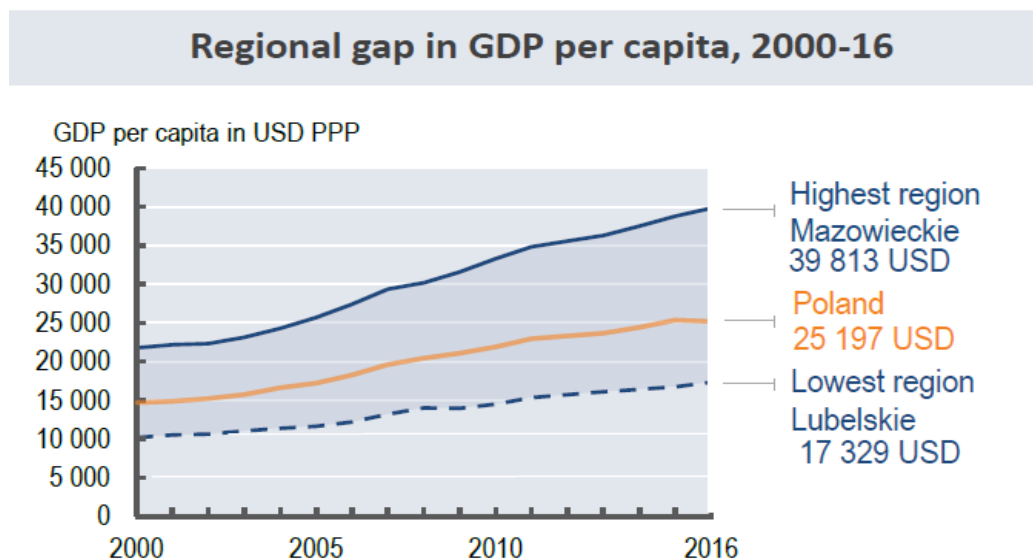


<sup>96</sup> Les documents mis à la disposition de la délégation lors de la réunion n'étaient proposés qu'en polonais.

262. Malgré la croissance remarquable qu'a connue la Pologne ces dernières années, de grandes disparités subsistent entre les régions en termes de situation socio-économique. Le niveau de vie général dans les communes rurales reste le plus souvent inférieur à celui des communes urbaines, et les ménages ruraux ont des taux de pauvreté plus élevés<sup>97</sup>.

263. D'après l'OCDE<sup>98</sup>, « les écarts entre les régions de Pologne en termes de PIB par habitant se sont creusés au cours des seize dernières années. Le PIB par habitant de la région la plus pauvre, Lublin, représente 44 % de celui de la région la plus riche, la Mazovie. Sur l'ensemble des pays de l'OCDE, la Pologne se place au quatrième rang des pays présentant les plus fortes disparités économiques entre les régions. »

**Tableau 6 : Écarts régionaux en termes de PIB par habitant, 2000-2016**



Source : OCDE<sup>99</sup>

264. Le niveau d'autorité des *voïvodies* se situe entre les collectivités locales (*gminy-powiaty*) et l'État. Comme on l'a vu, la création de la structure actuelle d'autorités régionales est le résultat d'un ensemble de lois sur la décentralisation adoptées en 1998 et entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Toutefois, les *voïvodies* ne sont pas tout à fait une nouveauté dans le paysage juridique et politique du pays, puisque ces organes ont déjà existé au cours de l'histoire de la Pologne<sup>100</sup>, quoique sous d'autres appellations et avec d'autres limites territoriales, profils institutionnels et compétences que les *voïvodies* d'aujourd'hui.

#### *Cadre constitutionnel de la démocratie régionale*

265. La Constitution polonaise ne régit pas expressément les *voïvodies*. À la différence des *gminy*, les régions polonaises ne sont pas reconnues ni garanties par la Constitution. Toutefois, l'article 164.2 de la Constitution dispose que « [l]es autres collectivités locales et/ou régionales sont définies par la loi ». Cette loi est celle du 5 juin 1998 sur l'autonomie des *voïvodies*. La Constitution laisse ainsi à la législation ordinaire le soin de créer ou (le cas échéant) de supprimer les organes régionaux, et l'existence même des *voïvodies* n'est pas protégée par la Constitution polonaise.

266. Cela étant, la Cour constitutionnelle a développé dans sa jurisprudence une approche interprétative selon laquelle la plupart des dispositions relatives aux collectivités locales s'appliquent aussi, par analogie, aux *voïvodies*, et cette interprétation ne semble pas contestée.

97 <http://www.oecd.org/poland/oecd-rural-policy-reviews-poland-2018-9789264289925-en.htm>

98 <http://www.oecd.org/cfe/POLAND-Regions-and-Cities-2018.pdf>

99 <http://www.oecd.org/cfe/POLAND-Regions-and-Cities-2018.pdf>

100 Depuis 1975, il y a eu 45 *voïvodies* en Pologne.

### Organisation interne

267. Aux termes de la loi sur l'autonomie des *voïvodies*, l'organe de représentation politique au niveau régional est un conseil élu appelé « *sejmik* », qui nomme un organe exécutif (*zarząd województwa*), responsable devant le conseil. Le chef de cet exécutif est appelé *marszałek województwa* (gouverneur de la *voïvodie*).

268. Les conseils régionaux sont composés de membres élus au suffrage direct, au scrutin proportionnel, pour un mandat de cinq ans<sup>101</sup>. Ces élections coïncident avec celles des *gminy* et des *powiaty*. Le nombre des conseillers régionaux dépend aussi de la population de la *voïvodie*. Le conseil régional a pour rôle principal de définir les orientations et politiques générales de la *voïvodie* et de contrôler l'exécution des politiques menées par l'exécutif. Il adopte des textes réglementaires, les stratégies de développement régional et le budget. Il élit aussi le *marszałek* (ou gouverneur) et les autres membres de l'exécutif, qui sont responsables devant lui.

269. L'exécutif (*zarząd województwa*), dirigé par le *marszałek*, prépare le budget et les stratégies de développement, met en œuvre les résolutions du *sejmik* (conseil régional), gère les biens de la *voïvodie* et s'occupe de nombreux aspects de la politique régionale, parmi lesquels la gestion des fonds de l'Union européenne. Ses services sont appelés *urząd marszałkowski*. Le bureau exécutif se compose du gouverneur et de quatre ou cinq autres personnes, qui ne sont pas nécessairement des membres du conseil. Le vice-gouverneur et le bureau exécutif sont élus par le conseil sur proposition du gouverneur.

270. Le plus haut responsable politique de la *voïvodie* est le gouverneur. Il s'agit d'une fonction exécutive, de direction, consistant principalement à mettre en œuvre les plans, les orientations et les décisions générales du conseil (bien que dans la pratique son titulaire puisse être une personnalité éminente du parti au niveau régional). Par conséquent, le gouverneur est chargé d'adopter la plupart des décisions ou résolutions spécifiques de la *voïvodie* et a le droit de proposer des initiatives au conseil (par exemple une stratégie de développement de la *voïvodie*), ces initiatives devant cependant réunir une majorité. Le gouverneur organise les travaux du bureau exécutif et des services, gère les affaires ordinaires et opérationnelles de la *voïvodie* et représente l'autorité régionale dans ses relations extérieures. Dans les situations d'urgence et les circonstances exceptionnelles, le gouverneur peut aussi assumer les tâches et les compétences du bureau exécutif.

271. Il est à noter qu'il existe aussi au niveau régional des responsables publics appelé « *voïvodes* », mais que ceux-ci n'ont rien à voir avec l'administration régionale ou la *voïvodie*. Ces *voïvodes*, comme on l'a vu, sont les représentants de l'administration centrale dans la région et ne peuvent pas influencer l'activité des collectivités. Comme pour les *gminy* et les *powiaty*, les *voïvodes* contrôlent également la légalité des décisions et des mesures adoptées par la *voïvodie* elle-même.

### Compétences régionales

272. Les compétences des *voïvodies* sont définies dans les différents textes législatifs et réglementaires couvrant les divers secteurs de l'action publique et par la loi sur l'autonomie des régions.

273. Actuellement, les principaux domaines de compétence des régions polonaises sont :

- le développement stratégique du territoire (plans d'aménagement du territoire, environnement, eaux usées, etc.) ;
- le réseau et la gestion des axes routiers régionaux ;
- le développement économique régional ;
- les affaires rurales, y compris l'agriculture et la protection de la nature (les *voïvodies* sont responsables de la gestion et de la protection des « parcs paysagers » et des « réserves naturelles », tandis que le pouvoir central est responsable des « parcs nationaux ») ;
- le tourisme ;
- la promotion économique des régions ;
- les infrastructures culturelles ;
- les infrastructures régionales, qui dans certaines *voïvodies* incluent les aéroports (par exemple Lublin) et les chemins de fer (par exemple, Mazovie) ;

---

101 À partir des élections de 2018.

- la gestion et l'administration des fonds régionaux de l'UE (sous la coordination du gouvernement central, ministère des Infrastructures) ;<sup>102</sup>
- les établissements de santé (les hôpitaux, y compris psychiatriques, les opérations de secours médicaux) et de culture (par exemple les bibliothèques) ;
- la protection contre les inondations ;
- les transports ferroviaires (courtes distances et trajets domicile-travail) ;
- la protection de l'environnement (planification).

#### *Relations avec les autres niveaux d'autorité*

274. Les *voïvodies* participent régulièrement aux activités et aux réunions de la commission conjointe par le biais de leur association<sup>103</sup>. Elles ont ainsi deux représentants au sein de cette commission. Il a également été indiqué à la délégation qu'il existe d'autres contacts avec les organes de l'administration centrale, notamment lors de fréquentes réunions de travail avec le ministère des Infrastructures et du Développement sur les missions politiques régionales.

275. Quant aux relations avec les collectivités locales dans le domaine de la coordination et du contrôle, les *voïvodies* ne peuvent en aucune manière influencer les décisions des communes ou des districts.

#### *Contrôle*

276. Les décisions, les plans et les activités du pouvoir régional font essentiellement l'objet du même contrôle de la part du pouvoir central que celui qu'il applique aux communes et aux *powiaty*, lequel est strictement limité à la question de la légalité. Ce contrôle est exercé au nom du Premier ministre par les *voïvodes*, lesquels, comme on l'a vu, sont des instances administratives consistant en un organe déconcentré de l'administration de l'État. Ce système est réglementé de manière détaillée au chapitre 7 de la loi sur l'autonomie des *voïvodies* :

a. les *voïvodes* ont le droit d'exiger les informations et les données relatives à l'organisation et au fonctionnement de la *voïvodie* nécessaires pour exercer leurs fonctions de contrôle ;

b. le gouverneur de la *voïvodie* doit soumettre au *voïvode* les résolutions du conseil et du bureau exécutif dans un délai de sept jours après leur adoption ;

c. si le *voïvode* considère qu'une résolution, une décision ou un plan de l'autorité régionale est illégal, il peut déclarer sa nullité dans un délai de 30 jours après qu'il lui a été soumis, après ouverture d'une procédure officielle, et il peut aussi différer son exécution ;

d. si la *voïvodie* estime que la décision du *voïvode* est illégale ou arbitraire, elle peut la contester devant les juridictions administratives.

277. Le contrôle financier est par ailleurs assuré par la Chambre régionale des comptes.

#### *Finances régionales*

278. La structure financière des *voïvodies* est dans une large mesure identique à celle des communes et des *powiaty*, telle qu'elle est présentée plus haut.

279. Les principales sources de recettes des *voïvodies* sont les suivantes :

a. Ressources propres :

Une part de la collecte annuelle de l'impôt sur les sociétés (14,75 %) et de l'impôt sur le revenu des particuliers (1,6 %). Ainsi qu'il est noté plus haut, il s'agit de deux impôts nationaux, collectés par l'administration de l'État. La part effective est calculée sur la base d'un ensemble complexe de coefficients et de variables. Les ressources propres représentent 52,7 % des recettes des régions, d'après les données du ministère des Finances pour 2017.

---

102 Les fonds régionaux de l'UE sont gérés (pour 40 %) par les *voïvodies*, au moyen de plans et programmes régionaux, et pour 60 % par des programmes nationaux administrés par des organismes du pouvoir central.

103 L'« Union des *voïvodies* de Pologne » (ZWRP), créée en 2002.

b. Subventions spécifiques :

Il s'agit de dépenses sur des fonds budgétaires nationaux, destinées à financer des tâches spécifiques des *voïvodies*. Ce sont des versements réservés ou liés, au sens où ils doivent être utilisés exclusivement pour la tâche pour laquelle ils ont été transférés.

c. Subventions à vocation générale :

La forme de ces subventions est similaire à celle qui s'applique aux communes, mais dans ce cas d'autres facteurs spécifiques sont pris en compte, par exemple le nombre d'habitants de la *voïvodie*.

280. Outre ces sources de financement « classiques » ou ordinaires, il est à noter que les *voïvodies* peuvent aussi obtenir des financements d'autres sources :

- la vente de biens fonciers,
- les bénéfices d'activités commerciales (entreprises publiques régionales),
- l'allocation de fonds spécifiques pour la gestion régionale par le biais des programmes pour le fonctionnement des régions.

281. Les *voïvodies* n'ont pas de ressources fiscales propres et ont donc une autonomie limitée, la plus grande partie de leurs financements provenant du pouvoir central.

282. Le mécanisme de péréquation a été révisé à la suite d'un jugement de la Cour constitutionnelle (4 mars 2014), qui a donné raison à la *voïvodie* de Mazovie dans un recours contre le précédent régime de péréquation actuel. Étant la *voïvodie* la plus riche du pays, la Mazovie était le seul contributeur net de ce système.

283. Un grave problème s'est posé au cours de la crise économique du fait de la méthode de calcul, puisqu'elle s'appuie sur les recettes des deux années précédentes. Les effets de cette méthode n'étaient pas ressentis en période de croissance, mais pendant la crise les recettes fiscales ont diminué et la Mazovie a dû emprunter pour verser sa contribution au système. Elle a déposé un recours devant la Cour constitutionnelle en 2010, affirmant que cette contribution était inconstitutionnelle du fait que son versement empêchait la *voïvodie* d'exercer ses propres responsabilités. En d'autres termes, le mécanisme de péréquation introduisait un tel niveau de correction de l'allocation initiale de financements qu'elle empêchait la Mazovie de s'acquitter de ses propres tâches. La contestation ne portait pas sur le concept de la péréquation lui-même, mais plutôt sur son application concrète et sur le fait que le système actuel ne définit pas un plafond ou une limite légale pour l'effort de redistribution des régions les plus riches (les « contributeurs nets »). La Mazovie a introduit une requête contre les pourcentages élevés et demandé à ce qu'ils soient plafonnés à 25 %, sans obtenir de réponse positive du pouvoir national. La Cour constitutionnelle a donné raison à la Mazovie, considérant que le système actuel était incompatible avec l'article 167 de la Constitution (principe de l'adéquation des ressources régionales) et accordé au gouvernement 18 mois pour remédier à la situation.

284. Un nouveau mécanisme de péréquation, conforme au jugement de la Cour constitutionnelle, a été introduit à titre provisoire en 2014. Pour les régions, aux termes de la réglementation temporaire en vigueur pour la période 2015-2019, la composante régionale de la subvention générale est déterminée à 52 % d'après le taux de chômage et à 48 % d'après le volume des recettes fiscales générées par la région<sup>104</sup>.

#### *Coopération internationale et transfrontalière*

285. La possibilité d'une coopération internationale est amplement reconnue dans la loi sur l'autonomie des *voïvodies* : l'article 18, alinéas 13 et 14, établit la compétence du conseil pour adopter les « priorités de la région en matière de coopération étrangère » et des « résolutions sur la participation à des associations internationales de régions et à d'autres formes de coopération régionale ». Le bureau exécutif de la région est compétent pour « organiser la coopération avec les structures d'autonomie régionale d'autres pays et avec des associations internationales de régions » (article 41, 2, n.5).

---

104 Voir P. PEST, *The system for equalization of local self-government units' revenue in Poland*, cit., p. 106.

286. Le chapitre 6 de cette loi porte sur la « coopération internationale ». Il établit que le conseil régional adopte « les priorités de la région en matière de coopération internationale », précisant : 1) les objectifs principaux de la coopération internationale ; 2) les priorités géographiques pour la coopération future ; 3) les intentions d'adhésion à des associations internationales de régions (article 75). Son article 76 dispose que : « 1. [l]a coopération de la région avec les collectivités régionales d'autres pays est menée conformément au droit interne, à la politique étrangère de l'État et à ses obligations internationales, dans la limite des tâches et des compétences de la région. 2. La région participe aux activités des institutions régionales internationales et elle y est représentée selon les conditions spécifiées dans l'accord conclu par les associations nationales de collectivités territoriales. 3. Les règles applicables à l'adhésion de la région à des associations internationales de collectivités locales et régionales sont contenues dans des réglementations distinctes. »

287. Les « priorités de la région en matière de coopération étrangère » et ses initiatives vis-à-vis de l'étranger, en particulier les projets d'accords de coopération régionale, peuvent être définies avec le consentement du ministère des Affaires étrangères et adoptées au moyen d'une majorité absolue.

288. Les régions de Pologne participent à de nombreux programmes et actions de coopération transfrontalière. Par exemple, la *voïvodie* de Lublin a participé à la mise en œuvre du programme de coopération transfrontalière Pologne-Bélarus-Ukraine 2007-2013. La région de Lodz met en œuvre des projets internationaux dans le cadre de programmes européens de coopération territoriale tels qu'Interreg Europe centrale, Horizon 2020, Europe créative ou Europe des citoyens. Un autre espace transfrontalier où les régions polonaises (en particulier la Poméranie) sont particulièrement actives est la mer Baltique, et un haut niveau de coopération existe avec les régions d'autres pays riverains de la mer Baltique. Les régions doivent toutefois obtenir l'approbation du pouvoir central pour participer à de telles initiatives.

## 6. AUTRES QUESTIONS LIÉES À L'AUTONOMIE LOCALE ET RÉGIONALE

289. Concernant la signature du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale, les rapporteurs soulignent que le droit de participer aux affaires des collectivités locales est dans l'ensemble convenablement appliqué en Pologne.

290. Comme le ministère de l'Intérieur l'a souligné dans ses réponses écrites, plusieurs outils de participation peuvent être mentionnés, parmi lesquels :

- le référendum local – les membres des autorités locales des *gminy/powiaty/voïvodies* peuvent décider, par voie de référendum, de questions concernant la gouvernance locale, y compris la révocation d'une autorité locale élue au suffrage direct ;
- les conseils des jeunes – le conseil municipal (*gmina*) peut approuver la création d'un conseil des jeunes, à caractère consultatif ;
- les conseils des anciens – de même, le conseil municipal (*gmina*) peut mettre en place un conseil des anciens, qui a une fonction consultative, de conseil et de proposition ;
- les fonds « *sołectwo* » (village) – ces fonds sont prélevés sur le budget des *gminy* et réservés aux résidents d'un *sołectwo* donné en vue d'effectuer des tâches destinées à améliorer leurs conditions de vie.

291. La loi de 2018 sur la participation des citoyens a introduit de nouveaux outils :

- le droit des résidents de proposer une résolution. Jusqu'à présent, les collectivités territoriales avaient le choix d'accorder ou non aux résidents le droit de leur soumettre des résolutions. Désormais, cette possibilité n'est plus facultative ;
- le droit des résidents de participer à la discussion sur le rapport relatif à la situation de la collectivité territoriale, présenté par son organe exécutif ;
- l'obligation d'instaurer un budget citoyen dans les villes ayant le statut de *powiat* (son montant doit être d'au moins 0,5 % des dépenses de la collectivité territoriale, et les citoyens décident annuellement de l'affectation des fonds). Jusqu'à présent, la création d'un tel budget citoyen était facultative.

292. Compte tenu de ce qui précède, les rapporteurs encouragent la Pologne à signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.



## 7. CONCLUSIONS

293. La décentralisation a été en Pologne l'un des piliers de la transition et de la consolidation démocratiques immédiatement après 1989, lorsque la première loi sur l'autonomie des communes a été promulguée (1990). Ce principe a ensuite été énoncé expressément dans la Constitution, avant d'être mis en œuvre au moyen des réformes législatives de la fin des années 1990, qui ont introduit deux nouveaux niveaux d'autorité territoriale, les *powiaty* et les *voïvodies*.

294. Lors de la précédente visite de suivi, en 2014, la Pologne figurait parmi les dix pays de l'Union européenne les plus avancés en termes d'autonomie locale. Les rapporteurs avaient considéré alors que la législation et le cadre politique de la Pologne étaient conformes à la Charte et que, d'une manière générale, la situation de la démocratie locale et régionale était acceptable du point de vue de la Charte et du Cadre de référence pour la démocratie régionale.

295. Hélas, en l'espace de quelques années seulement, la situation a profondément changé. Les points sensibles signalés dans le rapport de 2015 subsistent et quelques nouveaux sujets de préoccupation sont apparus, ce qui met en lumière les évolutions alarmantes concernant la situation globale de la démocratie locale et régionale en Pologne et entraîne une évaluation de cette situation qui n'est pas positive.

296. Ces évolutions – qui pour la plupart résultent davantage d'aspects et de comportements factuels que de réformes juridiques formelles – doivent être replacées dans le contexte politique consécutif aux élections présidentielles et législatives de 2015. Le conflit actuel entre le pouvoir central (aux mains du PiS) et les collectivités territoriales (majoritairement dirigées par l'opposition) doit être souligné. Sous cet angle, la recentralisation de certaines compétences, la multiplication des réglementations nationales détaillées visant à établir des normes plus élevées pour les services locaux et le contrôle systématique exercé sur les collectivités locales paraissent être autant d'éléments d'un combat politique plus vaste qui se déroule actuellement en Pologne, entraînant une fragilisation de nombreux acquis de ces trente dernières années.

297. Les rapporteurs considèrent qu'il est extrêmement difficile d'évaluer la conformité avec la Charte, c'est-à-dire avec un traité énonçant des normes internationales relatives à l'autonomie locale, dans un tel contexte national de « régression » où le délitement des structures et des principes de la démocratie constitutionnelle s'opère graduellement, par une accumulation de changements fragmentaires dont chacun, pris individuellement, est potentiellement inoffensif ou même justifié.

298. Pour cette raison, bien que le présent rapport porte sur le suivi de la conformité avec la Charte, les rapporteurs ne peuvent éviter d'attirer l'attention sur l'impact que la régression démocratique à l'œuvre au niveau national exerce sur la démocratie locale et régionale, y compris au-delà des aspects expressément cités ici comme posant problème du point de vue de la Charte.

299. Les principaux sujets de préoccupation soulignés dans le rapport sont les suivants :

- le niveau d'autonomie des collectivités locales s'amenuise du fait de la recentralisation de plusieurs compétences qui leur avaient précédemment été transférées ;
- les nombreuses ingérences des autorités centrales touchant à des fonctions locales indépendantes menacent l'attribution de compétences pleines et entières aux collectivités locales ;
- les collectivités locales ne jouissent d'aucune latitude dans l'exercice des fonctions déléguées du fait de la réglementation détaillée de ces tâches par l'État ;
- bien que la commission conjointe représente un cadre juridique adéquat pour la consultation, on observe depuis peu une tendance à contourner ce mécanisme, ce qui le rend inopérant ;
- l'avis des habitants sur les modifications des limites territoriales n'est pas suffisamment pris en compte. Même si des consultations ont eu lieu, dans plusieurs cas le gouvernement a modifié les limites territoriales de communes contre l'avis de leurs habitants ;
- de plus en plus d'actes pris au niveau de l'État imposent aux collectivités locales des solutions organisationnelles rigides ;
- le statut des élus, en particulier du point de vue de leur compensation financière, se dégrade ;

- le contrôle des collectivités locales exercé par des représentants du pouvoir central est utilisé de manière de plus en plus abusive et ne peut pas être considéré comme étant proportionné aux intérêts qu'il vise à protéger ;
- il est de plus en plus fréquent que les collectivités locales se voient transférer de nouvelles responsabilités sans que celles-ci s'accompagnent de ressources financières suffisantes ;
- les collectivités locales ne tirent pas une part suffisante de leurs ressources financières de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux ;
- les collectivités locales ont de moins en moins confiance dans les tribunaux pour assurer la protection légale de leur autonomie ;

300. Les rapporteurs encouragent les autorités polonaises à retrouver la voie de la décentralisation et de la démocratie locale et régionale, qui représente un aspect important de la tradition constitutionnelle et démocratique polonaise.

301. Enfin, les rapporteurs appellent les autorités polonaises à signer le Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

**ANNEXE – Programme de la visite de suivi du Congrès en Pologne**

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN POLOGNE**  
**Varsovie, Łódź, Nowosolna**  
**(5 – 7 juin 2018)**

**PROGRAMME**

**Délégation du Congrès :**

Rapporteurs :

M. David BARO RIBA

Rapporteur sur la démocratie locale  
Chambre des pouvoirs locaux, NI-NR<sup>105</sup>  
Membre de la commission de suivi du Congrès,  
Maire de La Massana (Andorre)

M. Pascal MANGIN

Rapporteur sur la démocratie régionale  
Chambre des régions, PPE/CCE-EPP/CCE<sup>106</sup>  
Membre de la commission de suivi du Congrès,  
Conseiller régional de la Région Grand Est (France)

Secrétariat du Congrès :

Mme Svitlana PEREVERTEN

Co-secrétaire de la commission de suivi du Congrès

Experte :

Mme Tania GROPPi

Membre du Groupe d'experts indépendants sur la  
Charte européenne de l'autonomie locale  
(Italie)

---

105 NI-NR : Représentant n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès  
106 PPE/CCE-EPP/CCE : Groupe du Parti populaire européen au Congrès

**Mardi, 5 juin 2018  
Varsovie**

**Réunion conjointe avec la délégation nationale de la Pologne auprès du Congrès, des membres des associations locales et régionales et des experts :**

**- Délégation nationale de la Pologne auprès du Congrès :**

- **M. Krzysztof IWANIUK**, Maire de Terespol, Membre du Conseil de l'Union des communes rurales de la République de Pologne
- **Mme Bernadeta HORDEJUK**, Conseillère régionale, région de Varmie-Mazurie
- **M. Walery CZARNECKI**, Président du district de Luban

**- Associations des autorités locales et régionales :**

- **M. Michał OLSZEWSKI**, représentant la Présidente du Conseil de l'Union des métropoles polonaises, Maire adjoint de Varsovie
- **M. Tomasz FIJOŁEK**, Directeur adjoint de l'Union des métropoles polonaises
  
- **M. Marek WOJCIK**, Plénipotentiaire de l'Association des villes polonaises
- **M. Andrzej PORAWSKI**, Directeur exécutif de l'Association des villes polonaises
  
- **M. Olgierd GEBLEWICZ**, Président du Conseil d'administration de l'Union des voïvodies de la République de Pologne, Maréchal de la région de Poméranie occidentale
- **M. Bogdan CIEPIELEWSKI**, Directeur exécutif de l'Union des voïvodies
- **Mme Alicja WEJNER**, chargée de relations Presse auprès de l'Union des voïvodies
  
- **M. Ludwik WĘGRZYN**, Président du Conseil de l'Association des districts polonais, Président du district de Bochnia
- **M. Grzegorz KUBALSKI**, Directeur adjoint de l'Association des districts polonais
  
- **M. Pawel TOMCZAK**, Directeur de l'Union des communes rurales de la République de Pologne
  
- **Mme Katarzyna PACZYŃSKA**, Secrétaire de la délégation nationale de la Pologne auprès du Congrès, Chef des relations internationales de l'Association des villes polonaises

**- Expert :**

- **M. Wiesław KISIEL**, Membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale

**Ville-capitale de Varsovie :**

- **M. Michał OLSZEWSKI**, Maire adjoint de Varsovie
- **M. Tomasz FIJOŁEK**, Directeur adjoint de l'Union des métropoles polonaises

**Ministère de l'Intérieur et de l'Administration :**

- **M. Paweł SZEFERNAKER**, Secrétaire d'État
- **M. Szymon WRÓBEL**, Conseiller du Ministre au département de l'Administration publique
- **Mme Anna LENARCIK**, Chef d'unité, département des affaires internationales

**Ministère des Finances :**

- **M. Tomasz ROBACZYNSKI**, Sous-secrétaire d'État
- **Mme Zdzisława WASAŹNIK**, Directrice du département des finances du gouvernement local
- **M. Mirosław STAŃCZYK**, Directeur adjoint du département des finances du gouvernement local
- **Mme Agnieszka MAZUREK**, Chef spécialiste, département des taxes locales

**Mercredi, 6 juin 2018  
Varsovie**

**Ministère de l'Investissement et du Développement économique :**

- **M. Adam HAMRYSZCZAK**, Sous-secrétaire d'État
- **M. Rafał BALIŃSKI**, Directeur, département de la coopération territoriale
- **M. Daniel BALIŃSKI**, Directeur adjoint, département du développement stratégique
- **Mme Monika KUSINA-PYCIŃSKA**, Directrice, département des affaires européennes et de la coopération internationale
- **Mme Marta LEŚNIAK**, Directrice adjointe, département des Programmes opérationnels régionaux
- **M. Jan KUCICKI**, département des affaires européennes et de la coopération internationale

**Sénat :**

- **Mme Maria KOC**, Vice-Présidente
- **M. Piotr Benedykt ZIENTARSKI**, Président de la Commission de l'autonomie locale et de l'Administration d'État

**Diète (Sejm) :**

- **M. Ryszard TERLECKI**, Vice-Président
- **M. Włodzimierz BERNACKI**, Président de la délégation auprès de l'APCE
- **M. Andrzej MACIEJEWSKI**, Président de la Commission sur l'autonomie locale et les politiques régionales
- **M. Andrzej SZLACHTA**, Président de la Commission sur les finances publiques

**Tribunal constitutionnel :**

- **M. Marcin KOMAN**, Chef du cabinet de la Présidente du Tribunal constitutionnel
- **M. Robert LUBAŃSKI**, Porte-parole du Tribunal constitutionnel
- **M. Bartosz SKWARA**, Conseiller de la Présidente

**Cour suprême des comptes (NIK) :**

- **M. Wojciech KUTYŁA**, Vice-Président de la Cour suprême des comptes
- **M. Stanisław JAROSZ**, Directeur du département du Budget et des Finances
- **M. Bogdan SKWARKA**, Directeur du département de l'Administration publique
- **M. Piotr MIKLIS**, Directeur de la branche régionale de Katowice
- **Mme Iwona ZYMAN**, Directrice de la branche régionale d'Opole
- **M. Przemysław WITEK**, Senior Public Audit Expert, branche régionale de Katowice
- **M. Grzegorz HABER**, Chef de l'unité des relations internationales, département de la stratégie
- **Mme Elżbieta WOJTYCH**, Senior Expert, unité des relations internationales, département de la stratégie

**Commissaire aux droits de l'homme :**

- **Dr. Adam BODNAR**, Commissaire aux droits de l'homme
- **M. Mirosław WRÓBLEWSKI**, Directeur, département du droit constitutionnel, international et européen
- **M. Marcin SOŚNIAK**, Chef d'unité sur les droits des migrants et des minorités, département sur l'égalité des traitements

**Jeudi, 7 juin 2018**  
**Łódź, Nowosolna**

**Région de Łódź :**

- **M. Marek MAZUR**, Président de l'Assemblée régionale de la région de Łódź
- **Mme Jolanta ZIĘBA-GRIK**, Membre du Bureau de la région de Łódź
- **M. Marcin SKORUPIŃSKI**, Directeur de la chancellerie de l'Assemblée régionale de la région de Łódź
- **M. Jacek KAZMIERSKI**, Inspecteur en charge du développement et de la mise œuvre de projets, bureau du Marshal de la région de Łódź

**Ville de Łódź :**

- **Mme Hanna ZDANOWSKA**, Maire de Łódź
- **M. Tomasz KACPRZAK**, Président du Conseil de la ville de Łódź
- **M. Krzysztof PIĄTKOWSKI**, Maire adjoint de la ville de Łódź
- **M. Krzysztof MACZKOWSKI**, Trésorier de la ville de Łódź
- **M. Tomasz JAKUBIEC**, Directeur *a.i.*, département Architecture et Développement et Directeur du bureau de la stratégie de la ville
- **Mme Elżbieta STASZYŃSKA**, Directrice adjointe, services juridiques
- **M. Grzegorz JUSTYŃSKI**, Directeur du bureau sur la participation sociale
- **Mme Anna WOSIEK**, Chef d'unité, bureau de la stratégie de la ville
- **Mme Ewa SOBOCIŃSKA**, Administratrice, bureau de la stratégie de la ville

**District de Łódź-Est :**

- **M. Andrzej OPALA**, Starosta du district de Łódź-Est
- **Mme Ewa GŁADYSZ**, Starosta adjointe du district de Łódź-Est
- **M. Sławomir SOKOŁOWSKI**, Président du Conseil du district de Łódź-Est

**Commune de Nowosolna :**

- **Mme Małgorzata KAMIŃSKA**, Présidente du Conseil communal
- **M. Piotr SZCZEŚNIAK**, Maire de Nowosolna