



## Recommandation 120 (2002)<sup>1</sup> sur la démocratie locale et régionale en Pologne

Le Congrès,

1. Rappelant:

a. l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2000) 1 du Comité des Ministres sur le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) qui charge cet organe de l'élaboration de rapports par pays sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres et les Etats candidats;

b. ses Résolutions 31 (1996), 58 (1997) et 106 (2000) définissant des principes directeurs pour l'établissement des rapports susmentionnés;

c. sa Recommandation 83 (2000) sur l'évaluation de la régionalisation en Europe centrale, notamment en Pologne;

2. Compte tenu du mandat confié à sa Commission institutionnelle d'établir ces rapports et conformément à un accord avec le Comité des régions concernant l'élaboration des rapports sur les pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne;

3. Ayant examiné le rapport de sa Commission institutionnelle sur la situation de la démocratie locale et régionale en Pologne, établi par M<sup>me</sup> Kathryn Smith (Royaume-Uni, L) et M. Miljenko Doric (Croatie, R), rapporteurs;

4. Remerciant:

a. les représentants du Gouvernement polonais (ministère de l'Intérieur et de l'Administration publique), du parlement (commissions du Sénat et du Sejm concernées par l'autonomie locale et régionale), des associations de pouvoirs locaux et régionaux, les maires, les conseillers municipaux et le représentant de la délégation de l'Union européenne en Pologne que les rapporteurs ont rencontrés lors de leurs deux visites officielles dans ce pays (Varsovie, 16-17 mai, et Varsovie-Białystok, 5-7 septembre 2002), pour leur ouverture au dialogue et la richesse de l'information fournie;

b. le professeur Marie José Tulard (France), expert, et le professeur Michal Kulesza (Pologne), membre du Groupe d'experts indépendants de la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe, pour le précieux concours apporté aux rapporteurs dans l'exécution de leur mission;

c. M. Jan Olbrycht, chef de la délégation polonaise au Congrès, le professeur Jerzy Regulski, président de la Fondation pour la démocratie locale en Pologne et ancien représentant permanent de la Pologne auprès du Conseil de l'Europe, pour l'abondante information et les observations détaillées communiquées lors des visites susmentionnées, ainsi que le secrétariat du Congrès, pour son concours à cette occasion;

5. Se félicitant de la ratification par la Pologne de la Charte européenne de l'autonomie locale (22 novembre 1993) – acceptée sans aucune réserve – et de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (19 mars 1993);

6. Regrettant que la Pologne n'ait pas encore signé ni ratifié la Convention européenne sur les langues régionales ou minoritaires et la Convention européenne pour la participation des étrangers à la vie publique au niveau local,

7. Souhaite attirer l'attention des autorités parlementaires et gouvernementales polonaises sur les considérations suivantes:

a. la mise en place dans le pays du système d'autonomie locale à trois degrés offre un cadre adéquat pour répondre aux besoins et aux intérêts des citoyens aux niveaux local et régional;

b. ce système représente une mise en œuvre effective du principe de subsidiarité consacré par la Charte européenne de l'autonomie locale (article 4, paragraphe 3);

c. la double réforme créant, respectivement, en 1990 les communes (*gminas*) et, en 1998, les cantons (*powiats*) et les régions (*voivodies*) doit être considérée comme une très importante réalisation sur la voie d'une démocratie effective, du développement économique et d'une rapide intégration dans l'Union européenne;

d. au Conseil de l'Europe, cette réforme est considérée comme un modèle positif pour les pays d'Europe centrale et orientale désireux d'adapter leur système d'organisation territoriale aux nouveaux besoins des sociétés modernes;

e. la Constitution polonaise comporte des garanties pour l'autonomie locale et régionale (*gminas*, *powiats* et *voivodies*); la Charte européenne de l'autonomie locale s'applique exclusivement aux pouvoirs locaux (*gminas* et *powiats*); à cet égard, d'un point de vue formel, il est surprenant de noter que la Constitution polonaise et la version polonaise de la Charte européenne utilisent la même expression (autonomie territoriale) pour renvoyer aux différents niveaux d'autonomie dans le pays;

f. pour l'essentiel, la législation adoptée entre 1990 et 2000 dans le cadre de la mise en œuvre de ladite réforme respecte globalement les principes consacrés par la Charte européenne de l'autonomie locale;

g. pour ce qui est de la poursuite de la mise en œuvre de la réforme, on peut noter que sur les deux dernières années, le

processus de décentralisation s'est ralenti dans les secteurs suivants:

- i. transfert et délégation de responsabilités aux pouvoirs locaux et régionaux;
- ii. partage des fonctions entre les représentants du pouvoir central au niveau régional (*voivodes*) et les organes de l'autonomie régionale (*voivodies*);
- iii. transfert des ressources financières aux pouvoirs locaux et régionaux;
- iv. recrutement de personnel qualifié pour les administrations locales et régionales;
- v. consultation avec les pouvoirs locaux et régionaux sur les questions les concernant directement;
- vi. contrôle exercé par le pouvoir central sur les décisions des pouvoirs locaux et régionaux;
- vii. programmes de formation pour les élus et les fonctionnaires locaux et régionaux;
- h. de plus, d'après les informations fournies par les représentants de l'Union européenne, il semble que le rôle et la participation des pouvoirs locaux et régionaux dans le processus de financement de l'Union européenne (tant pour ce qui est des fonds «préadhésion» qu'en ce qui concerne la mise en place des fonds «postadhésion») sont limités et ne sont pas adéquatement assurés;
- i. les difficultés mentionnées aux paragraphes 7.g et 7.h ci-dessus semblent être aggravées par des facteurs généraux liés au fonctionnement des pouvoirs publics dans le pays, à savoir:
  - i. un possible déclin de l'intérêt des citoyens pour la vie publique aux niveaux local et régional;
  - ii. le rôle dominant des partis politiques dans le processus de décision de certains pouvoirs locaux et régionaux;
  - iii. une politisation excessive des administrations des collectivités locales et régionales;
  - iv. les affaires de corruption;
- j. les lois récemment adoptées (2002) sur la ville de Varsovie et l'élection directe des maires peuvent être considérées comme des moyens de résoudre un certain nombre des problèmes mentionnés dans les paragraphes qui précèdent. On note toutefois que ces lois ont été adoptées dans le cadre d'un processus législatif accéléré et parfois sujet à controverse, et qui n'est, semble-t-il, pas pleinement accepté par toutes les parties concernées;

8. Compte tenu de ce qui précède ainsi que des informations et conclusions figurant dans le rapport mentionné au paragraphe 3 ci-dessus, souhaite adresser les recommandations suivantes aux autorités parlementaires et gouvernementales polonaises:

a. eu égard au paragraphe 7.e ci-dessus, et afin d'éviter d'éventuels malentendus, il conviendrait que les autorités polonaises compétentes précisent au Secrétaire Général du

Conseil de l'Europe le champ d'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Pologne;

b. la Convention européenne des langues régionales ou minoritaires, la Convention européenne pour la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et les deux protocoles additionnels à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales devraient être ratifiés par les autorités polonaises compétentes dès que possible;

c. le gouvernement devrait adopter un programme de mise en œuvre à long terme, par étapes, avec des orientations clairement définies, arrêté en consultation avec les associations représentant les pouvoirs locaux et régionaux. Ce programme devrait viser à établir les différentes phases de la mise en œuvre de la réforme à l'avenir et à formuler des objectifs à court et moyen termes bien définis. Il devrait également s'efforcer de recenser les difficultés susceptibles d'entraver le processus et proposer des solutions permettant de faire face efficacement à ces difficultés sans freiner l'ensemble du processus;

d. sur cette base, les pouvoirs locaux et régionaux, et les communautés correspondantes devraient avoir la conviction concrète que le processus de réforme, même s'il rencontre un certain nombre de difficultés, est vigoureusement mis en œuvre par les autorités de l'Etat, indépendamment de la couleur des forces politiques au pouvoir; le programme susmentionné devrait contribuer à faire en sorte que la réforme votée et appliquée par les autorités polonaises dans les années 1990 soit poursuivie par les gouvernements successifs;

e. l'élection directe des maires pourrait être un moyen de raviver l'intérêt des citoyens pour la vie publique au niveau local. D'autres mesures concrètes devraient toutefois être prises par les autorités de l'Etat pour convaincre le citoyen que les décisions prises aux niveaux local et régional sont adoptées dans son intérêt, et sous la responsabilité directe des organes locaux et régionaux qu'il a élus; à cet égard, il importe également que les partis politiques évitent de considérer les organes de l'autonomie locale comme un moyen de consolider leur emprise sur le territoire;

f. le programme gouvernemental mentionné au paragraphe 8.c devrait favoriser l'adoption de réglementations tendant à garantir les principes et les objectifs suivants:

g. pour éviter toute confusion et d'éventuels malentendus, le partage juridique des responsabilités entre, d'une part, les pouvoirs locaux et régionaux et, de l'autre, les autorités gouvernementales (tant centrales que périphériques) devrait être constamment clarifié et adapté dans l'esprit de la réforme. Ce partage ne doit pas être mis en cause par l'adoption de mesures *ad hoc*. Cela étant, le partage des responsabilités entre *gminas*, *powiats* et *voivodies* devrait également être clarifié et actualisé en permanence en concertation avec les associations concernées;

h. le transfert progressif de responsabilités aux pouvoirs locaux et régionaux doit s'accompagner du transfert des moyens financiers nécessaires pour les assumer; les

difficultés économiques du pays ne doivent pas servir d'excuse pour affaiblir les pouvoirs des autorités locales et régionales;

*i.* à cet égard, les autorités polonaises devraient prendre en considération la possibilité d'autoriser à l'avenir les *powiats* et/ou les *voivodies* à lever leurs propres impôts (dans les limites de la loi); pour éviter de créer un fardeau financier excessif pour les citoyens, cette mesure doit s'accompagner de la suppression en parallèle d'un certain nombre d'impôts de l'Etat;

*j.* le pouvoir central devrait veiller à ce que le contrôle des décisions prises par les organes de l'autonomie locale dans leur domaine de compétence soit strictement limité au contrôle de légalité et ne porte pas sur l'opportunité. Cette règle doit être respectée même lorsque les ressources financières allouées aux collectivités locales et régionales pour s'acquitter des missions susmentionnées sont directement transférées par les autorités de l'Etat;

*k.* hormis des cas exceptionnels prévus par la loi, une action engagée devant les tribunaux par les organes centraux de supervision pour annuler la décision d'un organe de l'autonomie locale ne doit pas en suspendre l'exécution;

*l.* le pouvoir du Premier ministre de suspendre pour un temps donné les pouvoirs locaux qui n'ont pas rempli leur mission de manière effective devrait être limité à des cas exceptionnels, clairement précisés par la loi;

*m.* la modification des limites territoriales des collectivités locales devrait intervenir après consultation préalable des collectivités concernées, éventuellement par voie de référendum lorsque la loi le permet. Cette consultation doit être menée dans les formes appropriées et concerner tous les citoyens intéressés;

*n.* l'actuelle «Commission mixte» composée de représentants des autorités centrales, locales et régionales, qui permet à ces derniers d'être dûment informés et consultés sur les initiatives officielles prises par les autorités centrales, devrait être dotée d'une base permanente et habilitée à connaître de tous les projets de décision du gouvernement et du parlement (s'agissant des lois, des ordonnances, des décrets, des règlements, mais aussi des projets et des propositions techniques, etc.);

*o.* les conditions d'emploi des agents des pouvoirs locaux doivent être de nature à permettre le recrutement de personnels de qualité sur la base du mérite et de la compétence; à cet effet, des possibilités de formation, une rémunération et des perspectives de carrière adéquates doivent être assurées. Il convient, cela étant, d'éviter la politisation de ces personnels;

*p.* pour éviter les ingérences ou les conflits politiques dans le fonctionnement de l'autonomie au niveau régional,

les représentants du pouvoir central dans les régions (*voivodes*) doivent être des fonctionnaires. Sur cette base, un registre public des *voivodes*, recrutés pour leur mérite et leurs compétences, devrait être créé;

*q.* le pouvoir central devrait promouvoir des programmes adaptés de formation des élus, et des fonctionnaires locaux et régionaux. Ces programmes, qui pourraient être soutenus financièrement par les institutions territoriales et européennes, devraient être mis en œuvre compte tenu des principaux objectifs du programme d'application de la réforme et des règlements correspondants;

*r.* la participation des pouvoirs locaux et régionaux au processus de financement européen (notamment en ce qui concerne la période suivant l'adhésion à l'Union européenne) devrait être renforcée. Il n'est pas acceptable que les exigences relatives à la bonne gestion des fonds susmentionnés ralentissent le processus de décentralisation ou fournissent une raison de marginaliser les organes de l'autonomie locale et régionale; le rôle politique et la capacité de cofinancement des *voivodies* en particulier devraient être renforcés;

*s.* la coopération transfrontalière devrait être davantage développée par une décentralisation appropriée aux échelons local et régional. Les projets futurs de réforme devraient promouvoir et faciliter la coopération transfrontalière ainsi que la création d'eurorégions. Cette coopération devrait être notamment renforcée au niveau des frontières méridionales et occidentales (future frontière interne de l'Union européenne). Une attention particulière devrait être réservée aux frontières septentrionales et orientales (future frontière externe de l'Union européenne) ce, afin de maintenir de bonnes relations de voisinage ainsi qu'une coopération transfrontalière appropriée;

9. Compte tenu de ce qui précède, invite:

*a.* le Comité des Ministres à transmettre la présente recommandation et son exposé des motifs aux autorités polonaises;

*b.* la Commission européenne à prendre en compte la présente recommandation et son exposé des motifs dans le contexte de l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, et à adresser copie de ces textes au Parlement européen et au Comité des régions;

*c.* le ministre polonais responsable de l'autonomie locale et régionale à participer à sa prochaine session plénière (Strasbourg, 20-22 mai 2003) pour présenter les mesures prises et/ou envisagées pour mettre en œuvre la présente recommandation.

---

1. Discussion et adoption par la Commission permanente du Congrès le 14 novembre 2002 (voir document CG (9) 21, projet de recommandation présenté par M<sup>me</sup> K. Smith et M. M. Doric, rapporteurs).