

28^e SESSION
Strasbourg, 24-26 mars 2015

CG/2015(28)12FINAL
26 mars 2015

La démocratie locale et régionale en Pologne

Commission de suivi

Rapporteurs¹ : Jos WIENEN, Pays-Bas (L, PPE/CCE)
Cynthia HUGHES, Royaume-Uni (R, SOC)

Recommandation 373 (2015).....	2
Exposé des motifs	4

Résumé

Il s'agit ici du deuxième rapport de suivi sur la situation de la démocratie locale et régionale en Pologne depuis l'entrée en vigueur de la Charte en 1994, le premier remontant à 2002. Bien que le programme de décentralisation du pays soit maintenant en place depuis longtemps, la Charte reste un instrument d'orientation. Le rapport, globalement positif, salue le fait que le champ d'application de l'autonomie locale est respecté et que les collectivités locales polonaises jouissent d'une large marge de manœuvre pour la prise de décisions autonomes. Il attire aussi l'attention sur certaines préoccupations, à savoir que les recettes propres ne correspondent pas toujours aux tâches déléguées, le financement concomitant n'est pas toujours assuré et le climat économique actuel a mis dans certain cas à rude épreuve le système de péréquation. En outre, l'augmentation du nombre de réglementations crée un risque de limitations de l'autonomie locale.

Il est recommandé aux autorités nationales de garantir le financement concomitant des tâches déléguées et de faire en sorte que les cadres réglementaires ne restreignent pas l'exercice des compétences des collectivités locales. Le gouvernement est invité à clarifier, si possible par la voie législative, la répartition des responsabilités concernant la gouvernance de l'espace public. Enfin, les autorités polonaises sont invitées à 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).

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

RECOMMANDATION 373 (2015)²

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 (2011) 2 du Comité des Ministres relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, selon lequel l'un des buts 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 CM/Res (2011) 2 susmentionnée, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats 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. à la Résolution 307 (2010) REV2 sur les modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) ;

d. à la Recommandation 83 (2000) sur l'évaluation de la régionalisation en Europe centrale, notamment en Pologne, adoptée par la commission permanente du Congrès le 25 mai 2000, et à la Recommandation 120 (2002) sur la démocratie locale et régionale en Pologne, adoptée par le Congrès le 14 novembre 2002 ;

e. à l'exposé des motifs de la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale en Pologne.

2. Le Congrès rappelle que la Pologne a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après : « la Charte ») le 19 février 1993 et l'a ratifiée le 22 novembre 1993. La Charte est entrée en vigueur en Pologne le 1^{er} mars 1994. La Pologne n'a pas signé le Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

3. Il note que :

a. la commission de suivi a chargé Jos WIENEN, Pays-Bas (L, PPE/CCE), rapporteur sur la démocratie locale, et Cynthia HUGHES, Royaume-Uni (R, SOC), rapporteuse sur la démocratie régionale, de préparer et de soumettre au Congrès le rapport sur la démocratie locale et régionale en Pologne³ ;

b. la visite de suivi en Pologne s'est déroulée du 20 au 23 mai 2014, dans les villes de Lublin, Opole Lubelskie et Gdansk et dans les régions de Mazovie, de Lublin et de Poméranie.

4. Le Congrès souhaite remercier la Représentation permanente de la Pologne auprès du Conseil de l'Europe, les autorités polonaises aux niveaux central et local, les représentants des ONG polonaises et ses autres interlocuteurs pour leur coopération précieuse lors des différentes étapes de la procédure de suivi et les informations communiquées à la délégation.

5. Le Congrès note avec satisfaction ce qui suit :

a. la Pologne a ratifié la Charte sans aucune réserve ni déclaration ;

b. lors de la transition démocratique de la Pologne, la Charte a été un instrument d'inspiration pour la création de ses organes locaux et régionaux et elle constitue un élément essentiel de son ordre juridique ;

2. Discussion et adoption par le Congrès le 26 mars 2015, 3^{ème} séance (voir le document [CG/2015\(28\)12FINAL](#) exposé des motifs), co-rapporteurs : Jakob (Jos) WIENEN, Pays-Bas (L, PPE-CCE) et Cynthia HUGHES, Royaume-Uni (R, SOC).

3. Dans leurs travaux, les rapporteurs ont été assistés par le professeur Angel M. Moreno, consultant, Président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par Mme Sedef Cankocak, co-secrétaire de la commission de suivi du Congrès.

c. les réformes locales et régionales conduites en Pologne depuis 1990 ont permis de décentraliser l'administration du pays et de jeter les fondations d'une société civique et démocratique ;

d. en Pologne, le niveau local est le plus autonome des niveaux sub-étatiques ;

e. la commission conjointe offre l'exemple d'une bonne pratique en matière de consultation et de dialogue.

6. Le Congrès attire cependant l'attention sur les sujets de préoccupation suivants :

a. le degré d'autonomie dont disposent les collectivités locales est de plus en plus restreint du fait de réglementations du pouvoir central ;

b. les compétences déléguées aux collectivités locales et régionales sont de plus en plus nombreuses, mais la délégation de ces tâches n'est pas suffisamment accompagnée des financements correspondants, par exemple dans le domaine de l'éducation ;

c. les collectivités locales et régionales ayant les revenus les plus élevés estiment que le système de péréquation est trop pesant en ces temps de stagnation économique, les contributions étant calculées d'après les revenus d'une période antérieure de croissance économique ;

d. les compétences en matière d'aménagement du territoire ne sont pas assez clairement réparties entre les collectivités locales et régionales, ce qui nuit à la coordination.

7. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès recommande aux autorités polonaises :

a. de légiférer afin de renforcer l'autonomie des collectivités locales par le biais d'un financement au moyen de ressources propres, et de réduire ainsi la dépendance des collectivités locales et régionales vis-à-vis des transferts de l'Etat ;

b. 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 ;

c. de réviser le système de péréquation de manière à le rendre plus réactif aux fluctuations économiques futures, en révisant, par exemple, l'échelle des contributions ;

d. de signer et ratifier dans un avenir proche le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

8. Le Congrès invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à tenir compte de la présente recommandation sur la démocratie locale et régionale en Pologne, ainsi que de son exposé des motifs, dans ses propres procédures de suivi et autres activités relatives à cet Etat membre.

EXPOSE DES MOTIFS

Table des matières

1.	Introduction : objectif et champ d'application de la visite, mandat	5
2.	Contexte politique et élections	6
2.1.	Contexte international et relations avec les pays voisins	6
2.2.	Contexte politique interne	6
2.3.	Elections locales	6
2.4.	Rapports et recommandations antérieurs du Conseil de l'Europe	7
3.	Respect des obligations et engagements	7
3.1.	Changements apportés à la Constitution et à la législation	7
3.2.	L'autonomie locale : la Charte européenne de l'autonomie locale	8
3.2.1.	Structure institutionnelle	8
3.2.2.	Questions territoriales	8
3.2.3.	Relations entre autorités centrales et locales	9
3.2.4.	Ressources financières (voir infra, point 3.3.6)	9
3.2.5.	Statut de la capitale	9
3.3.	Analyse article par article de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale (la Charte)	10
3.3.1.	Articles 2 et 3 : Principe et concept de l'autonomie locale	10
3.3.2.	Article 4 : Portée de l'autonomie locale	13
3.3.3.	Article 5 : Protection des limites territoriales	16
3.3.4.	Article 6 : Structures administratives	17
3.3.5.	Articles 7 et 8 : Exercice des responsabilités et contrôle administratif	17
3.3.7.	Article 10 : Droit d'association	22
3.3.8.	Article 11 : Protection légale de l'autonomie locale	23
3.3.9.	Article 12 : engagements – réserves formulées par la Pologne	24
3.4.	Analyse de la situation de la démocratie régionale à la lumière du Cadre de référence pour la démocratie régionale	24
3.4.1.	Introduction : Faits essentiels concernant le niveau d'autorité régionale	24
3.4.2.	Reconnaissance constitutionnelle et lois applicables	25
3.4.3.	Organisation	25
3.4.4.	Compétences régionales	26
3.4.5.	Relations avec les autres collectivités territoriales. Participation aux processus décisionnels de l'Etat	27
3.4.6.	Contrôle des régions par les autorités de l'Etat	27
3.4.7.	Finances	28
3.4.8.	Coopération transfrontalière	29
4.	Conclusions	29
Annexe 1 –	Programme des visites du Congrès en Pologne (20 et 23 mai 2014)	32

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(2011)2 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 Etats membres du Conseil de l'Europe et les pays candidats à l'adhésion.

2. 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 dénommée « la Charte ») le 19 février 1993 et l'a ratifiée le 22 novembre 1993. La Charte est entrée en vigueur en Pologne le 1^{er} mars 1994, sans aucune restriction⁴. La Pologne appartient donc à un groupe restreint d'Etats membres du Conseil de l'Europe qui ont accepté la Charte de manière pleine et entière et sans aucune déclaration.

3. La Pologne a aussi ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) le 19 mars 1993. La Convention-cadre est entrée en vigueur à son égard le 20 juin 1993.

4. Toutefois, la Pologne n'a pas signé à ce jour 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 (STCE 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 (STCE 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 (STCE 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. Précédemment, la Recommandation 83 sur l'évaluation de la régionalisation en Europe centrale, notamment en Pologne, a été adoptée en 2000⁵ et la Recommandation 120, sur la démocratie locale et régionale en Pologne, en 2002⁶.

6. Le présent rapport s'appuie sur la visite effectuée par une délégation du Congrès en Pologne du 20 au 23 mai 2014, afin d'examiner la situation de la démocratie locale et régionale dans ce pays à la lumière de la Charte. La commission de suivi a nommé M. Jos Wiene (Pays-Bas, L, PPE/DC) et Mme Cynthia Hughes, (Royaume-Uni, R, SOC) en tant que corapporteurs sur la démocratie locale et régionale, respectivement. Ils ont été assistés par M. Angel-Manuel Moreno, Président du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par un membre du Secrétariat du Congrès.

7. La délégation du Congrès a rencontré des représentants des institutions de l'Etat du Parlement, du ministère de l'Administration et du Numérique et du ministère des Finances ; des institutions judiciaires (la Cour constitutionnelle), du Médiateur (au niveau national) ; des autorités locales des villes de Lublin, Opole Lubelskie et Gdansk et des autorités régionales de Mazovie, Lublin et Poméranie ;⁷ ainsi que les associations polonaises de pouvoirs locaux et régionaux. Toutefois, la délégation regrette vivement de ne pas avoir pu rencontrer le maire de Varsovie ni aucun autre représentant de la capitale. Le programme détaillé figure en annexe au présent rapport.

4. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?CL=FRE&CM=&NT=122&DF=13/06/2014&VL=>

5. [Recommandation 83\(2000\)](#) sur l'évaluation de la régionalisation en Europe centrale, notamment en Pologne, examinée et approuvée par la Chambre des régions le 23 mai 2000 et adoptée par la commission permanente du Congrès le 25 mai 2000. Cette recommandation était présentée par M. Leon Kieres, qui est aujourd'hui juge à la Cour constitutionnelle de Pologne.

6. Recommandation 120 (2002) sur la démocratie locale et régionale en Pologne.

7. *Pomorskie*.

8. Les corapporteurs souhaitent remercier la Représentation permanente de la Pologne auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors de cette visite pour leur disponibilité et pour les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation. Ils remercient également la délégation polonaise du Congrès et les associations de pouvoirs locaux et régionaux, qui ont contribué à l'organisation et au bon déroulement de la visite.

2. Contexte politique et élections

2.1. Contexte international et relations avec les pays voisins

9. La Pologne est un pays démocratique, membre des principales organisations internationales européennes et mondiales. Le pays a adhéré au Conseil de l'Europe en 1991, à l'OTAN en 1999 et à l'Union européenne en 2004. La Pologne connaît actuellement une période de croissance économique. Elle n'a pas souffert de la crise économique mondiale, bien que sa croissance ait été ralentie entre 2009 et 2013. Avec plus de 38,3 millions d'habitants pour une superficie de 312 679 km², le pays a une faible densité démographique. Le pays n'est actuellement en conflit avec aucun de ses voisins.

2.2. Contexte politique interne

10. La Pologne est une république (articles 1 et suivants de la Constitution polonaise – ci-après « la Constitution »). Le chef de l'Etat est le Président de la République, élu au suffrage direct par le peuple tous les cinq ans (article 127 de la Constitution). Les dernières élections présidentielles ont eu lieu en juin 2010. M. B.M. Komorowski, du parti de la Plateforme civique (PO), est l'actuel Président de la République de Pologne.

11. Le pouvoir législatif appartient exclusivement au niveau de l'Etat. Le Parlement se compose de deux chambres : la chambre haute, le Sénat de la République de Pologne, comprenant cent sénateurs ; la chambre basse, le « Sejm »⁸ (460 sièges). Les deux chambres sont élues tous les quatre ans. Les dernières élections législatives ont eu lieu en 2011. Lors de ces élections, le parti « Plateforme civique » a obtenu 207 sièges à la Chambre des représentants et 62 au Sénat. Le Parti populaire polonais (PSL) a obtenu 28 sièges à la Chambre des représentants et 2 au Sénat. Ces deux partis ont convenu d'un compromis politique pour former un cabinet de coalition. A la suite de ces élections, M. Tusk (Plateforme civique) a été nommé Premier ministre par le Président de la République, pour un deuxième mandat.

2.3. Elections locales

12. Bien que la Pologne soit un pays unitaire (article 3 de la Constitution), il existe sur le territoire quatre niveaux d'autorité. Outre celui de l'Etat (le plus élevé), les autres niveaux sont : un niveau régional, les *voïvodies* ; deux niveaux locaux, les *gminy*⁹ ou municipalités (parfois appelées « communes ») dont il existe différents types (voir ci-dessous) et les *powiats* ou comtés. Les élections locales concernent tous ces niveaux. Le Code électoral le plus récent date de 2011.

13. Le mandat est de quatre ans. Le système électoral varie selon le type d'élection locale (voir ci-dessous le chapitre 3.2), mais il repose principalement sur le système majoritaire. Toutefois, dans les comtés et les « villes ayant le statut de comté », la répartition des sièges entre les différentes listes de candidats se fait selon un système proportionnel. Le nombre de conseillers à élire dépend de la population locale : il est de 15 conseillers pour les villes de moins de 20 000 habitants, de 21 conseillers jusqu'à 50 000 habitants, de 23 conseillers jusqu'à 100 000 habitants, etc.

14. Les dernières élections locales ont eu lieu le 21 novembre 2010. Le scrutin du 5 décembre 2010 concernait l'élection des maires et les éventuels deuxièmes tours. Au total, quelque 48 000 représentants ont été élus si l'on inclut les conseillers municipaux, de comté et régionaux, ainsi que les maires¹⁰. Le parti au pouvoir, le parti conservateur « Plateforme civique » (PO), a obtenu la majorité des sièges à toutes ces élections au niveau national, suivi du parti « Droit et Justice » (PiS) et

8. Chambre des représentants

9. Au singulier : *gmina*.

10. Pour plus de détails, voir le site internet de la commission électorale nationale : <http://wybory2010.pkw.gov.pl/geo/eng/000000.html>

en troisième place de l'Alliance de la gauche démocratique (SLD). Toutefois, les candidats indépendants et les comités politiques locaux ont obtenu de bons scores à la fois au niveau des comtés et des municipalités. Le taux de participation a été de 47,32 % au premier tour et de 35,31 % au second.

15. Pour ce qui concerne Varsovie, la candidate de la Plateforme civique et maire sortante Hanna Gronkiewicz-Waltz a été réélue au premier tour. Des maires indépendants ont été élus à Cracovie, Katowice, Poznań, Torun et Wrocław.

16. En termes de représentation des hommes et des femmes, la participation des femmes – en tant que candidates à l'élection et qu'éluës – a continué d'augmenter, les femmes candidates ou éluës étant plus de deux fois plus nombreuses qu'au cours de la décennie précédente. Ainsi, en 2010, 30,67 % de l'ensemble des candidats étaient des femmes et elles représentaient 24,59 % des éluës. Un système de quota a ensuite été introduit (à partir de janvier 2011) à la fois pour les élections législatives et les élections locales. Les listes de candidats doivent désormais inclure au moins 35 % de représentants de chaque sexe.

17. Les prochaines élections locales de Pologne sont prévues pour le 16 novembre 2014.

2.4. Rapports et recommandations antérieurs du Conseil de l'Europe

18. Les précédents rapports du Congrès sur la Pologne datent de 2000 et 2002. 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). Ce dernier rapport insistait (entre autres) sur les points suivants : la clarification du champ d'application de la Charte ; la nécessité de mettre en œuvre un programme d'orientation à long terme destiné à organiser la décentralisation en faveur des collectivités territoriales ; la nécessité de clarifier la répartition légale des responsabilités entre les différents niveaux d'autorité locale ; enfin, la décentralisation progressive de compétences, accompagnée du transfert des ressources financières nécessaires.

3. Respect des obligations et engagements

3.1. Changements apportés à la Constitution et à la législation

19. Comme on l'a vu, la Pologne est une république unitaire, dont l'administration est décentralisée. Les niveaux d'autorité territoriale sont en Pologne les régions (*voïvodies*), les comtés (*powiats*) et les municipalités ou communes¹¹. Le 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 municipalités (*gminy*) a été défini dans la loi sur l'autonomie territoriale. Les premières élections locales véritablement démocratiques ont eu lieu en mai 1990.

20. Lors de la deuxième réforme, un ensemble de lois adoptées en 1998 et entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1999 a établi les comtés (*powiats*) et les régions (*voïvodies*) sur la base de divisions territoriales similaires qui existaient déjà auparavant. Cet ensemble de lois a été promulgué au titre d'une « nouvelle » Constitution de la Pologne, adoptée en 1997, et en particulier de son chapitre VII, articles 163 à 172, intitulé « Des collectivités locales ». Par conséquent, l'autonomie locale est inscrite expressément dans la Constitution nationale. Les collectivités sont considérées comme des personnes morales de droit public, agissant par le biais de leurs propres organes de gouvernement. Elles sont dotées de la personnalité juridique et bénéficient du droit de propriété et des autres droits patrimoniaux (article 165.1 de la Constitution). Chaque collectivité territoriale sub-étatique est régie par un texte législatif national distinct : les autorités régionales (*voïvodies*) sont régies par la loi sur les voïvodies ; les comtés (*powiats*), par la loi sur l'autorité des comtés et les municipalités par la loi sur l'autorité municipale. Varsovie, la capitale, est régie par un autre texte spécifique, la loi sur la capitale Varsovie. D'autres textes régissent divers aspects de la démocratie locale et régionale ou s'appliquent aux collectivités locales. Ils seront mentionnés dans différents chapitres du présent rapport.

11. Le mot « *commune* » est parfois employé dans les traductions anglaises de documents polonais.

3.2. L'autonomie locale : la Charte européenne de l'autonomie locale

3.2.1. Structure institutionnelle

21. Comme il est précisé plus haut, la Pologne a ratifié toutes les dispositions de la Charte, sans aucune réserve. Techniquement, la Charte s'applique uniquement aux deux différents niveaux de véritable autonomie « locale » : les municipalités (*gminy*) et les comtés (*powiats*).

22. Concernant le niveau des municipalités (*gminy*) :

L'article 164.1 de la Constitution polonaise dispose que « la municipalité (*gmina*) constitue l'unité de base de l'autorité locale ». Le pays compte actuellement 2 413 municipalités. Toutefois, les municipalités 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 municipalités au sens strict du terme, également appelées « municipalités urbaines » (*gmina miejska*), sont au nombre de 240. Leur population est très variable, allant de 1 000 habitants à plus de 1,7 millions (Varsovie). Certaines de ces municipalités peuvent aussi avoir le statut ou les « droits » d'un comté (*powiat*), comme par exemple la capitale de chaque région.

b. Les municipalités rurales (*gmina wiejska*), un type de municipalité qui ne comprend que des zones non urbaines, sont au nombre de 1 571. Au sein de ce type de municipalité, 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 collectivités locales.

c. Les municipalités urbaines-rurales (*gmina miejsko-wiejska*), qui sont au nombre de 602 dans le pays. Ce type de municipalité inclut les villes ou communes et le territoire des villages adjacents qui étaient par le passé des municipalités rurales distinctes¹².

Au niveau municipal, l'organisation de base se compose du conseil et du maire (voir ci-dessous, point 3.3.1).

23. Concernant le niveau des comtés (*powiats*), il existe actuellement 314 *powiats* ordinaires¹³ en Pologne, qui sont des collectivités locales supra-municipales. Un comté compte en moyenne 85 000 habitants et inclut le territoire de plusieurs municipalités. En plus de ces « véritables » *powiats*, depuis 1999 les 66 plus grandes villes du pays (parmi lesquelles les capitales des 16 voïvodies) jouissent simultanément du statut de *powiat* et en exercent les responsabilités (« villes ayant le statut de comté »). Par conséquent, le nombre total des *powiats* est de 379. 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*.

24. La structure d'unités d'autorité locale décrite ci-dessus pourrait changer à l'avenir, en cas de succès de certaines initiatives prises par le pouvoir central (ministère de l'Administration). En particulier, il a été indiqué à la délégation du Congrès qu'un projet de loi visait à proposer des mesures d'incitation financière plus attractives pour la fusion des unités d'autonomie locale (à la base des initiatives de fusion de la part des unités d'autonomie locale intéressées). Le projet de loi propose en outre de supprimer certains obstacles juridiques qui empêchent actuellement la fusion des unités d'autorité locale. La fusion des *gminy* est évoquée plus longuement ci-après, au point 3.3.3.

3.2.2. Questions territoriales

25. Actuellement, il n'y a en Pologne aucune question territoriale méritant d'être spécifiquement mentionnée. Bien que le pays ait connu plusieurs guerres et invasions au cours de son histoire tourmentée (avec des effets durables pour son territoire), les frontières nationales sont stables depuis

12. Voir : M. Kulesza & D. Szesciło : « L'administration locale en Pologne », in (éd. Angel-Manuel Moreno) « L'administration locale dans les Etats membres de l'Union européenne : perspective du droit comparé », publications INAP, 2012, p. 488.

13. Le mot « powiat » est habituellement traduit par « county » (comté) dans les documents écrits anglais. Ce choix terminologique n'a qu'un but pédagogique et ne signifie pas que les « powiats » polonais ont le statut, le rôle ou les compétences par exemple des comtés anglais.

la fin de la seconde guerre mondiale et le pays ne fait l'objet d'aucune revendication territoriale particulière. Il possède aussi une grande homogénéité ethnique et culturelle.

3.2.3. Relations entre autorités centrales et locales

26. En Pologne, les trois niveaux d'autorité territoriale – ou sub-étatique – se sont développés au cours de l'histoire de manière relativement « indépendante ». Chaque niveau est régi par une loi distincte et possède ses propres objectifs et profil institutionnel. Cette organisation aboutit à un système de trois niveaux d'autorité territoriale n'ayant entre eux que peu de relations formelles en termes de coopération, de coordination, d'assistance mutuelle, etc., et il n'existe pas d'ensemble codifié de relations intergouvernementales. Cela ne veut cependant pas dire qu'il n'y a aucune connexion, mais simplement que la vitalité de ces contacts dépend des circonstances. Par conséquent, la délégation a noté que les relations entre les niveaux d'administration étaient relativement faibles, en particulier dans les domaines de la coordination et de l'assistance mutuelle. Cette situation pourrait certainement être améliorée à l'avenir.

27. Pour ce qui est du dialogue institutionnel entre les autorités centrales et locales, la Pologne présente une situation intéressante et positive (les relations de contrôle seront examinées ci-dessous). Il existe en effet une voie officielle et un cadre organisationnel pour la discussion entre les autorités locales/régionales et celles de l'Etat : la commission conjointe entre le pouvoir central et les autorités locales. Il s'agit d'un organe bilatéral de représentation paritaire des autorités locales et des instances du pouvoir central. La commission a été créée en 1993 par un décret du Premier ministre et, depuis 2005, elle est régie par une loi spécifique (loi du 6 mai 2005). En outre, la commission conjointe adopte aussi un règlement intérieur. Jusqu'en 1998, quatre associations de pouvoirs locaux y étaient représentées (les *powiats* et les *voïvodies* n'existaient pas encore). Depuis 1999, six associations sont enregistrées en tant que partenaires au sein de la commission. La composition de la commission conjointe est donc la suivante : pour le pouvoir central, 12 personnes (nommées par le Premier ministre) représentent les ministères ayant un droit de regard sur le fonctionnement des collectivités locales ; pour les collectivités locales/régionales, les associations sont représentées par deux personnes chacune, nommées par leurs organes de direction. Il y a deux coprésident(e)s : le ministre de l'Administration pour le pouvoir central et une présidence tournante pour les associations. La commission conjointe se réunit une fois par mois et tient des sessions plénières et des groupes de travail. Elle a pour tâche principale d'examiner les projets de loi et de réglementation du gouvernement. Les interlocuteurs de la délégation lui ont indiqué que la commission conjointe était presque toujours consultée avant l'adoption d'une loi. La commission n'a pas de rôle d'examen après l'adoption des projets de loi. Près de 90 % des décisions du pouvoir central ayant trait aux affaires locales/régionales sont prises, semble-t-il, en accord avec la commission conjointe, la principale cause de désaccord étant la question du financement.

28. Deux exemples du bon fonctionnement de la commission sont les suivants : (a) la deuxième phase de la Réforme des collectivités locales elle-même, à savoir la création des comtés et des régions et l'élection des maires au suffrage direct, deux mesures négociées et adoptées au sein de la commission conjointe ; (b) l'accord relatif à la loi sur les sources de revenus des collectivités locales, en 2003. D'une manière générale, la commission conjointe est considérée comme une expérience extrêmement positive dans le domaine du dialogue interterritorial. Les difficultés surviennent quand il est question de financement.

29. Le ministère de l'Administration demande régulièrement conseil à la commission. Le gouvernement conduit par ailleurs des consultations publiques sur les questions ayant trait à l'autorité locale et régionale (les commentaires sur les projets de loi sont reçus via internet). Enfin, les organes locaux sont aussi consultés sur les activités législatives touchant à leurs intérêts. Le Règlement des chambres parlementaires garantit la participation des organes locaux et régionaux lorsqu'un projet de loi est soumis au Parlement, et ces organes peuvent aussi participer aux réunions de certaines commissions parlementaires.

3.2.4. Ressources financières (voir infra, point 3.3.6)

3.2.5. Statut de la capitale

30. La capitale de la Pologne est Varsovie (*Warszawa*). La ville accueille par conséquent les sièges officiels des institutions et instances politiques nationales. Par ailleurs, Varsovie est aussi une ville

ayant le statut de comté. La ville de Varsovie fait l'objet d'une réglementation spécifique, contenue dans la loi du 15 mars 2002 sur la capitale de Varsovie. En vertu de ce dispositif législatif, Varsovie jouit en tant que capitale d'un statut juridique spécifique en matière d'organisation interne, mais pas dans d'autres domaines tels que la fiscalité, les finances locales, le contrôle ou la supervision de la part de l'administration de l'Etat, etc. Par rapport aux autres grandes villes, par exemple, aucun impôt n'est collecté uniquement à Varsovie. La ville de Varsovie est administrée par le conseil municipal et par le maire, comme n'importe quelle autre *gmina* urbaine.

31. Le statut de Varsovie présente cependant deux caractéristiques intéressantes. La première concerne son organisation interne. Comme un éminent universitaire polonais l'a souligné, « de 1944 à 2002, Varsovie a été divisée en plusieurs *gminy* indépendantes, mais ce modèle s'est avéré inefficace, si bien que la formule d'une *gmina* unique divisée en plusieurs unités auxiliaires (arrondissements) a été adoptée »¹⁴. Il existe actuellement dix-huit districts ou arrondissement (*dzielnica*), le plus grand (Mokotow) ayant une population de 220 000 habitants, et le plus petit, 20 000 habitants. Les responsables politiques locaux estiment que cette division est disproportionnée et difficile à gérer. Chaque district possède sa propre organisation administrative, comprenant des conseils (organes consultatifs) élus directement par les citoyens. Ce conseil nomme le bureau exécutif. La loi sur la capitale Varsovie régit les relations entre le conseil municipal « central » et les divers districts déconcentrés dotés chacun de compétences respectives, etc. La seconde caractéristique notable de Varsovie tient à la complexité de la structure formée par la Zone métropolitaine de Varsovie (*Aglomeracja warszawska*), où la capitale est étroitement liée à plusieurs *gminy* voisines. Bien qu'elle n'inclue pas moins de 10 *gminy* pour une population de plus de 2,7 millions d'habitants, cette zone métropolitaine est davantage une entité théorique ou un cadre de travail qu'une collectivité locale à part entière. Un certain nombre de questions sont toutefois réglées au niveau « métropolitain » : l'aménagement du territoire, l'accessibilité et la mobilité, la politique économique, la conservation du paysage, etc. A cet égard, certains interlocuteurs de la délégation ont indiqué être favorables à la création d'une véritable « Zone métropolitaine » qui consisterait en une organisation institutionnelle supra-municipale chargée de gérer les affaires, les services et les activités gouvernementales ayant trait à Varsovie et aux villes voisines.

32. Varsovie entretient aussi des relations privilégiées avec les autres grandes villes de Pologne (Gdansk, Poznań) et a conclu une alliance pour la coopération mutuelle et la promotion de leurs intérêts respectifs, « l'Union des métropoles de Pologne », créée en 1990.

3.3. Analyse article par article de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale (la Charte)

3.3.1. Articles 2 et 3 : Principe et concept 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.

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.

33. Concernant l'article 2 de la Charte, en Pologne, le principe de l'autonomie locale est reconnu expressément dans la Constitution et dans la législation interne pertinente. La disposition essentielle de la Constitution polonaise à cet égard est son Article 165, selon lequel :

a. Les unités d'autorité locale sont dotées de la personnalité juridique. Elles bénéficient du droit de propriété et des autres droits patrimoniaux.

b. Le caractère autonome des unités d'autorité locale bénéficie de la protection juridictionnelle ».

14. Voir : Kulesza, op, cit, p. 492.

Par conséquent, la Constitution polonaise emploie expressément le mot « autonomie » (*samorząd*) ou « caractère autonome » des unités d'autorité locale. De plus, le mot « autonome » est aussi employé en tant qu'adjectif pour désigner les « collectivités locales autonomes », *samorząd lokalny* (dans le cas des *gminy* et des *powiats*) et les « régions autonomes » (*samorząd regionalny* ou *województwo*). L'autonomie locale est ainsi reconnue dans le droit constitutionnel national de manière « transparente » et « explicite ». Elle fait partie intégrante du paysage gouvernemental et constitue un pilier essentiel de la politique polonaise. Cette situation a une autre conséquence indirecte : du fait de l'existence d'une définition constitutionnelle précise de l'autonomie locale, 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. Cette question sera examinée plus longuement dans la suite du présent rapport.

34. En outre, l'autonomie locale est également reconnue dans les diverses lois relatives aux *gminy* et aux *powiats*. Par conséquent, on peut affirmer que l'ordre constitutionnel et législatif actuel de la Pologne satisfait pleinement les exigences de l'article 2 de la Charte. Plusieurs experts et interlocuteurs ont d'ailleurs indiqué que la Charte avait été une source d'inspiration à la fois pour la philosophie des processus de décentralisation et pour la législation réglementant les unités d'autorité locale¹⁵. En outre, l'article 87 de la Constitution indique que les sources du droit obligatoire *erga omnes* en République de Pologne sont : la Constitution, les lois, les traités ratifiés et les règlements. La Charte fait partie intégrante de l'ordre juridique polonais et, en vertu de l'article 91 de la Constitution, en tant qu'instrument international ratifié, elle a une autorité supérieure à celle de la loi.

Article 3.1: *Concept de l'autonomie locale*

35. Concernant l'article 3, la question principale est de déterminer si, dans la situation actuelle, les *gminy* et les *powiats* polonais règlent et gèrent effectivement, « sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques », au sens de l'article 3.1 de la Charte. Le concept a un caractère relativement « subjectif » et relatif puisqu'il n'existe pas de mesure universelle pour définir le terme « importante ». Il doit donc être interprété à la lumière de l'évolution historique, de la culture et du cadre constitutionnel de la Pologne.

36. Plusieurs dispositions constitutionnelles garantissent un concept d'autonomie locale pleinement conforme aux exigences contenues dans la Charte. Ainsi, le préambule de la Constitution polonaise mentionne le principe de subsidiarité¹⁶. Par ailleurs, l'article 15 dispose que « le régime territorial de la République de Pologne garantit la décentralisation des pouvoirs publics ». De plus, aux termes de l'article 16, « les collectivités locales participent à l'exercice de la puissance publique. En vertu des lois, elles accomplissent une part importante des missions publiques en leur propre nom et sous leur propre responsabilité ». Cette formulation est clairement inspirée de la Charte. Enfin, l'article 163 de la Constitution dispose que « les collectivités locales accomplissent les missions publiques qui ne sont pas réservées par la Constitution ou par les lois aux autorités des autres pouvoirs publics ». Une analyse des régimes législatifs applicables aux collectivités locales de Pologne montre que la législation et la réglementation polonaises donnent aux communes des compétences qu'on peut qualifier d'« équitables » ou de « raisonnables » eu égard au caractère constitutionnel « unitaire » du pays et aux pratiques dominantes dans les pays avancés (voir le point 3.3.1 ci-dessous).

37. En outre, aucun acteur local ne s'est plaint que les compétences actuelles des collectivités locales soient insuffisantes ou trop peu importantes. La plupart ont même paru être satisfaits de la situation actuelle. Il convient de rappeler ici que, ces dernières années, le pouvoir central a mené plusieurs réformes du processus de décentralisation en faveur des *gminy*, des *powiats* et des *voïvodies*.

38. En conclusion, la portée de l'autonomie locale en Pologne peut être jugée « équitable » et suffisante à l'aune du droit comparé européen. Cette situation est conforme à la culture nationale et à la conception politique du pays. Par conséquent, on peut affirmer que le cadre législatif et

15. Comme le ministère de l'Administration et du Numérique en a fait part dans ses réponses écrites aux questions posées par la délégation : « la Charte a été prise en considération tout au long des travaux sur les propositions de nouvelles réformes ; elle est un élément de l'ordre juridique polonais... L'ensemble du système d'administration locale, créé en 1990 et complété en 1998, lors de la création des *powiats* et des *voïvodies*, reflète les dispositions de la Charte » (Réponses écrites du ministère de l'Administration et du Numérique, juin 2014).

16. « La Constitution se fonde (entre autres principes) ... sur le principe de subsidiarité ».

constitutionnel actuel de la Pologne est pleinement conforme aux exigences contenues dans l'article 3.1 de la Charte.

Article 3.2 de la Charte : Organes des collectivités locales

39. Concernant l'organisation des *gminy*, l'article 169.1 de la Constitution polonaise dispose que « les collectivités locales accomplissent leurs missions par le biais d'instances délibérantes et exécutives ». De plus, « les instances délibérantes déterminent, dans les limites prévues par la loi, l'organisation interne des collectivités locales » (paragraphe 4). Par conséquent, les normes législatives mentionnées ci-dessus fournissent un cadre juridique, au sein duquel les municipalités (et les autres collectivités locales/régionales) peuvent décider de créer des instances ou des structures spécifiques.

40. L'organe représentatif au niveau de la municipalité est le conseil municipal (*rada miasta*). L'organe exécutif de ce niveau est le maire (*Burmistrz*, ou « *Prezydent* » dans les grandes villes telles que Varsovie, Gdansk ou Lublin).

41. Les conseils municipaux se composent de membres élus au suffrage direct par la population locale, lors d'élections locales ordinaires organisées tous les quatre ans. La durée du mandat du conseil municipal (et des conseillers municipaux) est donc de quatre ans. A ce sujet, la Constitution polonaise indique que « 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 » (article 169.2). Le système électoral varie selon le type de municipalité : la plupart d'entre elles appliquent un système majoritaire, mais dans les « villes ayant le statut de comté », la répartition des sièges entre les différentes listes de candidats se fait selon un système proportionnel (Code électoral de 2011). Le nombre des conseillers municipaux est proportionnel à la population. La règle générale est celle-ci : 15 conseillers sont élus dans les villes de moins de 20 000 habitants ; 21 conseillers dans celles de moins de 50 000 habitants, 23 conseillers dans celles de moins de 100 000 habitants, etc.¹⁷

42. Le conseil est l'organe de négociation politique, de planification et d'adoption des décisions et orientations stratégiques (par exemple le budget ou le plan local d'occupation des sols). Il adopte ainsi les statuts et le budget de la municipalité, les stratégies locales, etc. Il dispose aussi dans une certaine mesure de pouvoirs réglementaires, au sens où il peut adopter des arrêtés ou d'autres réglementations locales si un texte législatif le permet. Par conséquent, les municipalités ne disposent pas de pouvoirs réglementaires « autonomes » ou indépendants, du fait du caractère « administratif » de leur autonomie. Le conseil contrôle aussi l'activité du maire et des divers services administratifs municipaux.

43. 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 propose¹⁸. Le conseil ne peut toutefois pas révoquer le maire avant la fin de son mandat (qui est également de quatre ans), puisqu'une telle révocation doit être approuvée lors d'un référendum municipal. 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 gère aussi les différents services administratifs de la municipalité (*urząd miasta*).

44. La question de la conformité du dispositif de désignation des maires avec la lettre et l'esprit de l'article 3.3 de la Charte doit être examinée brièvement. La Charte exige que l'autorité locale soit exercée « 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 ». Ces derniers mots amènent naturellement la question suivante : peut-on considérer qu'un maire polonais (« organe exécutif » aux termes de l'article 3.3) est responsable devant le conseil municipal ? Tel est effectivement le cas, puisque le maire n'est pas pleinement indépendant du conseil et puisqu'il a sa

17. Dans le cas de Varsovie, ville la plus peuplée du pays, la loi limite à 60 le nombre des conseillers municipaux.

18. Voir : M. Kulesza, *op. cit.*, page 496.

propre légitimité démocratique. Le maire doit non seulement informer le conseil sur sa gestion, et « répondre » de cette gestion, mais le conseil doit en outre approuver les propositions du maire sur les questions sensibles telles que le budget. De plus, le conseil définit la rémunération du maire et, dans les cas extrêmes, un référendum sur la révocation du maire peut être organisé au niveau local (il est manifestement très rarement fait usage de cette possibilité).

45. D'après les interlocuteurs de la délégation, le conseil exerce un contrôle important sur le maire. En théorie, le conseil prend les décisions importantes, et le maire les met en œuvre. En outre, le conseil comprend une « commission de révision » qui répond aux plaintes des citoyens contre le maire. Celui-ci peut cependant prendre des initiatives et proposer des projets d'investissements.

46. Un exemple est celui de la définition du budget et des dépenses, pour laquelle lors d'une réunion du conseil tenue chaque année en décembre le maire présente son projet de budget et la résolution budgétaire est adoptée au moyen d'un vote. En juin, le maire reçoit « l'aval » du conseil pour le budget (une décision appelée « *absolutorium* ») et soumet ensuite le « rapport d'exécution du budget » au conseil, lequel vérifie si les fonds municipaux ont été dépensés conformément aux objectifs et aux montants spécifiés dans le budget. Si cet aval n'est pas donné, le conseil peut adopter une résolution sur la tenue d'un référendum portant sur la révocation du maire.¹⁹

47. Les responsables locaux approuvent généralement les modalités actuelles des relations entre le conseil et le maire et considèrent que l'influence du conseil municipal sur le maire est suffisante. Les rapporteurs n'ont pas constaté ni eu connaissance de revendications visant à modifier le système en vue de l'élection du maire par le conseil, ni de déclarations selon lesquelles le système produirait des tensions politiques dans les activités quotidiennes des *gminy*. D'une manière générale, le système actuel est jugé raisonnable et conforme aux exigences de la démocratie et d'une administration locale efficace.

48. Dans le cas des *powiats*, l'organisation institutionnelle de base comprend le conseil (*rada powiatu*) et le bureau exécutif (*starosta*). Le conseil est aussi élu tous les quatre ans au suffrage direct et universel par les citoyens des communes situées sur le territoire du *powiat*. Il est élu au scrutin proportionnel. Comme dans le cas des *gminy* le conseil est le principal organe de décision politique. Contrairement à 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. Par conséquent, la lettre et l'esprit de l'article 3.2 de la Charte sont pleinement respectés dans le cas des *powiats*. 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.

49. Il est à noter que dans les « villes ayant le statut de comté » (complexes ville-*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* : le conseil, le maire et les services administratifs. Pour dire les choses simplement, une organisation unique joue à la fois le rôle de la municipalité et du *powiat*.

3.3.2. 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.

19. De tels référendums ont été votés dans certaines villes mais pas dans d'autres. Par exemple, à Lublin, au cours du mandat précédent, une décision de ne pas donner l'aval a été prise, mais aucun référendum n'a été organisé.

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, paragraphes 1, 2 et 3 : Pouvoirs et compétences

50. Les pouvoirs et compétences des municipalités et des comtés diffèrent ; les uns et les autres ont leur propre cadre constitutionnel et législatif.

51. Pour ce qui concerne les *gminy*, les villes exercent de longue date de nombreuses compétences, garanties par une double protection constitutionnelle. D'une part, l'article 164.3 de la Constitution polonaise prévoit des compétences inhérentes ou résiduelles en faveur des *gminy* : « la commune (municipalité) accomplit toutes les missions des collectivités locales qui ne sont pas réservées à d'autres collectivités territoriales ». Cette disposition doit être lue conjointement avec l'article 163 de la Constitution : « les collectivités locales accomplissent les missions publiques qui ne sont pas réservées par la Constitution ou par les lois aux autorités des autres pouvoirs publics ». Par conséquent, les *gminy* sont les titulaires naturels des compétences et responsabilités publiques, sauf lorsque la législation ou des réglementations attribuent ces compétences à un (autre) organe d'autorité spécifique. Les dispositions constitutionnelles sont aussi reprises dans la loi sur l'autorité municipale.

52. Malgré cette reconnaissance constitutionnelle ambiguë d'un principe que la doctrine du droit public français nomme la clause générale de compétence²⁰, la délégation du Congrès a été informée que dans la pratique il était très difficile aux municipalités de mettre en œuvre ces dispositions constitutionnelles dans leurs activités ordinaires²¹. La raison principale est celle-ci : d'après les chambres régionales des comptes, et plus précisément la Chambre suprême de contrôle des Chambres comptables régionales, les municipalités doivent avoir une autorité légale spécifique pour une quelconque dépense de fonds publics. Cette exigence est inscrite dans la loi sur les finances locales. Par conséquent, si une municipalité donnée veut prendre, dans l'intérêt des citoyens, une initiative ou une mesure pour laquelle elle n'a pas de compétence expresse en vertu de la loi, elle peut le faire en théorie, mais les chambres des comptes pourront contester sa légitimité à consacrer des fonds à cette activité précise. Il en découle une situation à la fois frustrante et peu satisfaisante pour les collectivités locales.

53. Au-delà de ces dispositions constitutionnelles, les municipalités exercent de nombreuses compétences pour lesquelles elles ont une autorité légale spécifique. La source législative de ces compétences réside à la fois dans la loi sur l'autorité municipale et dans les lois et règlements qui régissent l'action administrative. La loi sur les municipalités divise ces compétences entre les tâches « obligatoires » et « facultatives ».

54. Les municipalités polonaises exercent de nombreuses compétences et responsabilités dans plusieurs secteurs de la vie locale, compétences et responsabilités qui sont identifiées dans les lois et réglementations applicables à chacun de ces secteurs. Cela signifie aussi qu'il n'existe pas de « noyau dur » de compétences essentielles ou « naturelles » des *gminy* mentionnées spécifiquement dans la Constitution, de sorte que les compétences accordées aux collectivités locales dans les différents secteurs de l'action publique peuvent être étendues ou réduites par le législateur. Actuellement, les municipalités exercent des compétences et assurent des services, notamment, dans les domaines suivants : la protection de l'environnement ; la voirie publique, les places, les jardins et espaces verts publics ; la circulation et les transports publics ; les systèmes d'approvisionnement en eau et d'évacuation des eaux usées ; les déchets urbains (enlèvement) ; le bien-être ; les maisons de soins ; l'enseignement public (écoles et collèges) ; les équipements culturels et de loisirs ; la conservation des monuments historiques ; les équipements sportifs et le tourisme ; les marchés ; le logement, les programmes d'assistance sociale et la culture, etc.

55. Outre leurs compétences décisionnelles, les communes sont aussi dotées d'importantes compétences de planification, par exemple dans le domaine de l'aménagement du territoire et de

20. « La clause générale de compétence »

21. Comme l'a écrit un éminent expert polonais (l'un des architectes du système actuel d'administration territoriale) : « ... Le pouvoir central est souvent réticent vis-à-vis du droit des municipalités de prendre des mesures qui ne sont pas expressément prévues par la législation » (voir : Kulesza, op. cit, 492)

l'urbanisme. Dans ce domaine, la délégation du Congrès a été informée qu'un conseil municipal pouvait approuver de manière libre et « indépendante » les plans municipaux d'aménagement du territoire et d'urbanisme, sans qu'il leur soit nécessaire d'obtenir l'approbation formelle des *powiats* ou *gminy* correspondants ou des organes du pouvoir central. D'autre part, certains des interlocuteurs de la délégation ont décrit cette situation comme un inconvénient majeur dans le paysage actuel du processus de planification dans le pays, qui ne garantit pas la « coordination » ou l'harmonisation nécessaires dans ce domaine.²² De nombreux interlocuteurs considèrent que la loi qui régit l'aménagement du territoire n'est pas satisfaisante.

56. Enfin, les municipalités disposent de certains pouvoirs réglementaires, au sens où les conseils municipaux peuvent approuver, dans le respect des lois nationales, des réglementations ou des arrêtés locaux à certaines fins : la création de structures organisationnelles, la réglementation des activités privées ou commerciales sur le territoire municipal, etc. Outre leurs compétences « propres » ou autonomes, les municipalités accomplissent aussi un grand nombre de tâches déléguées.

57. Les *powiats*, 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*. Par ailleurs, les *powiats*, 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. Par conséquent, la principale source juridique de leurs compétences est la loi sur l'autorité des *powiats*, qui énonce une liste détaillée de responsabilités et de compétences, parmi lesquelles : l'enseignement public (lycées), la santé au niveau du comté, les transports publics et l'entretien des routes, l'immatriculation des véhicules, l'assistance sociale, la protection contre les inondations, l'approvisionnement en eau, etc.

Article 4, paragraphes 4 et 5 : Compétences pleines et entières, délégation

58. Les responsabilités et compétences autonomes ou « propres » des municipalités peuvent être considérées pleines, entières et exclusives. A cet égard, l'article 166 de la Constitution dispose que « les missions publiques dont le but est la satisfaction des besoins de la collectivité sont assurées par les collectivités locales en tant que responsabilités directes ». Seules les autorités publiques spécifiques de l'administration de l'Etat (*voïvode*)²³ ont le pouvoir de contrôler les décisions des autorités municipales et des comtés. Cette forme de contrôle inclut celui des activités autonomes du point de vue de leur légalité (sur cette question voir ci-dessous le point 3.3.5). De plus, les pouvoirs du voïvode peuvent uniquement être exercés dans le respect de la procédure applicable prévue par la législation.

59. Outre les compétences qui peuvent être qualifiées de « propres », les collectivités locales polonaises peuvent aussi être appelées à accomplir des tâches déléguées. A cet égard, l'article 166 de la Constitution polonaise dispose que « si les besoins fondamentaux de l'Etat l'exigent, une loi peut ordonner aux collectivités locales d'accomplir d'autres missions publiques ». La loi doit préciser le mode de transfert et les modalités d'accomplissement des missions ainsi déléguées.

60. Cette pratique selon laquelle des organes nationaux délèguent des tâches de l'administration centrale à des collectivités locales est une caractéristique commune à la plupart des pays d'Europe. Dans le cas de la Pologne, les responsables locaux que la délégation du Congrès a rencontrés ont exprimé trois revendications récurrentes : récemment, le nombre et l'importance des tâches déléguées ont fortement augmenté ; de plus, la législation et les réglementations administratives nationales sont trop détaillées, entraînant une surréglementation qui limite de fait la capacité des *gminy* à adapter les tâches aux conditions locales ;²⁴ enfin, une évolution plus préoccupante est la délégation de tâches par le pouvoir central sans attribution de ressources financières suffisantes pour

22 Il faut noter que, la voïvodie de Lublin est d'avis que tous les plans locaux d'aménagement du territoire devraient être élaborés en harmonie avec les plans régionaux

23. Le gouverneur régional

24. D'après l'Association nationale des villes, dans les domaines de l'éducation et de la protection sociale, (les compétences) ne sont pas pleines et entières, et elles ne sont pas non plus adaptées aux conditions locales. La législation pertinente est très détaillée, et renvoie en outre à plus d'une centaine d'arrêtés ministériels pour de nombreuses questions.

Bien que jugées négativement, les dispositions de la loi relatives aux compétences importantes, parmi lesquelles l'aménagement du territoire, ne sont pas modifiées, ce qui limite les possibilités de planification efficace du développement local (réponse écrite, juin 2014).

les assumer. En d'autres termes, le principe de connexité n'est pas suffisamment appliqué aux tâches déléguées.

Article 4, paragraphe 6, de la Charte : Consultation :

61. L'article 4, paragraphe 6, de la Charte stipule 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 ». Sur ce point, la commission conjointe constitue un exemple positif de consultation intergouvernementale, un forum où les instances locales (et régionales) peuvent véritablement faire entendre leur voix et où des décisions importantes sont débattues et adoptées. (voir ci-dessus, point 3.3.7.)

62. En conclusion, pour ce qui concerne l'article 4 de la Charte, la délégation fait trois remarques :

- Les responsables et représentants des collectivités locales polonaises considèrent en règle générale que les municipalités du pays exercent actuellement – en nombre et en importance – une part « équitable » ou « raisonnable » des compétences et responsabilités et que celles-ci reflètent l'importance des collectivités locales (en particulier les *gminy*) en tant qu'acteurs essentiels de la vie publique.
- Les acteurs locaux déplorent l'augmentation massive, récemment, du nombre des tâches que les municipalités sont tenues d'accomplir. En outre, un financement insuffisant est fourni, tant pour les compétences propres que déléguées, et il existe une certaine surréglementation de la part du gouvernement, qui empiète sur l'autonomie des *gminy*.
- Enfin, le droit public polonais inclut un principe implicite qui favorise la décentralisation et la subsidiarité, principe dont la mise en œuvre effective appartient aux branches exécutive et législative du pouvoir. Cette disposition générale a précédé un processus ambitieux de décentralisation mis en œuvre ces deux dernières décennies.

63. Par conséquent, on peut considérer que la situation juridique et politique actuelle de la Pologne est conforme aux exigences contenues dans l'article 4 de la Charte.

3.3.3. Article 5 : Protection des limites territoriales

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.

64. Les fusions de *gminy* sont un trait caractéristique du paysage territorial polonais depuis quelques décennies. Comme on l'a vu au point 3.2.1 ci-dessus, le gouvernement national cherche maintenant à donner un nouvel élan à ce processus au moyen de nouvelles mesures d'incitation financière, celles qui existent déjà s'étant révélées insuffisantes.

65. Pour ce qui concerne les modifications de la structure territoriale, le Conseil des ministres peut créer, fusionner et supprimer des *gminy/powiaty*. Il définit en outre les limites territoriales des municipalités et des comtés 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 d'autres cas, les modifications nécessitent un avis des organes d'autonomie locale et sont soumises à une consultation publique. La création, la fusion ou la division des municipalités, 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.

66. Lorsqu'il modifie les limites territoriales des *gminy*, le ministère de l'Administration et du Numérique veille à ce que le territoire de la collectivité locale 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. La volonté des résidents n'est donc pas le seul critère retenu pour la modification des limites territoriales. La municipalité doit aussi fournir des cartes et des documents à l'appui de la demande, ainsi que l'avis du *voïvode*. La municipalité soumet la demande (par

l'intermédiaire du voïvode) au ministère de l'Administration et du Numérique avant le 31 mars de chaque année, et le gouvernement est tenu de promulguer la réglementation avant fin juillet de la même année.

67. De plus, tout changement relatif au découpage territorial est soumis pour consultation à la commission conjointe des autorités centrales et locales et publié sur le site internet du Centre législatif du gouvernement, dans le bulletin d'information publique du ministère de l'Administration et du Numérique et sur le site internet de consultation intitulé « *Mam zdanie* ».

68. Le cadre juridique actuel de la Pologne est ainsi pleinement conforme aux exigences de l'article 5 de la Charte.

3.3.4. Article 6 : Structures administratives

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.

69. Les municipalités polonaises disposent d'un degré d'autonomie appréciable dans le domaine de l'organisation interne, qui est communément considéré comme une prérogative de l'autonomie locale. Dans les limites de la législation nationale, le conseil et le maire peuvent décider de la création d'un large éventail de commissions et de structures internes diverses. Toutefois, certaines associations de pouvoirs locaux affirment que l'existence de nombreux textes législatifs et de réglementation administrative impose des structures organisationnelles trop rigides aux municipalités et aux *powiats*.

70. Pour ce qui concerne l'application de l'article 6, paragraphe 2, de la Charte, les municipalités polonaises disposent d'une compétence autonome pour recruter des personnels hautement qualifiés sur la base de leur mérite et de leurs capacités. 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. La délégation du Congrès n'a eu connaissance d'aucune doléance des collectivités locales polonaises à ce sujet. Une loi spécifique régit l'emploi au sein des administrations locales (loi du 21 novembre 2008 sur les employés des collectivités locales).

71. Par conséquent, le système polonais actuel répond aux exigences contenues dans l'article 6 de la Charte.

3.3.5. Articles 7 et 8 : Exercice des responsabilités et contrôle administratif

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.

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.

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

72. Tel qu'il est défini par le droit polonais, le statut des élus locaux assure effectivement le libre exercice de leur mandat. La Pologne est un pays avancé et démocratique. Pour ce qui est de l'indemnisation financière des élus locaux, les conseillers ne perçoivent pas de salaire mais reçoivent une indemnité pour leur fonction, exercée à temps partiel et considérée comme une activité « supplémentaire ». Le niveau de l'indemnité dépend du nombre d'habitants de la *gmina*.

73. Le conseil municipal définit la rémunération de ses membres au moyen d'une résolution. Le système permet une certaine latitude dans le cadre de la législation nationale : il existe une sorte de « salaire moyen national » (2 600 zlotys par mois), et le conseil peut décider quel pourcentage de ce chiffre sera effectivement versé aux conseillers. Des rémunérations supplémentaires sont prévues pour les membres qui exercent une fonction spécifique au sein de la mairie. Des déductions sont aussi possibles, par exemple si un membre est absent lors d'une session du conseil. Les rémunérations des conseillers sont donc plafonnées mais dépendent de la taille de la collectivité locale concernée. Le salaire maximum prévu par la loi peut s'appliquer si la *gmina* compte 200 000 habitants ou plus ; la rémunération est de 75 % de ce montant pour une municipalité de 5 000 à 200 000 habitants et de 50 % si elle en compte moins de 5 000.

74. La rémunération du maire suit des règles similaires, puisque c'est le conseil qui décide de son montant, lequel est également plafonné par la législation nationale et dépend du nombre d'habitants de la *gmina*. Le maire-adjoint est désigné par le maire et gagne le même salaire que lui.

Article 8 : Contrôle administratif

75. Dans la tradition constitutionnelle et politique polonaise, le contrôle des activités politiques par les organes de l'Etat 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. Ainsi, 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 ») et son article 171.2. (« Les organes de contrôle de l'activité des collectivités territoriales sont le Premier ministre et les voïvodes (régions) et, concernant les questions financières, les chambres régionales des comptes »). Dans les cas extrêmes, la Constitution polonaise prévoit aussi la possibilité pour le pouvoir législatif de dissoudre une collectivité locale : « à la demande du Premier ministre, le Sejm (Parlement) peut dissoudre l'autorité délibérante d'une collectivité territoriale, en cas de violation flagrante de la Constitution ou de la loi. » (article 171.3).

76. Le contrôle administratif ordinaire ou « quotidien » des *gminy* et des *powiats* par les autorités de l'Etat est assuré principalement par deux types d'instances : les voïvodes (responsables publics/gouverneurs régionaux) et la Chambre régionale des comptes (sous la direction de la Chambre Suprême de Contrôle des Chambres comptables régionales).

77. Le « voïvode » est un agent public établi au niveau régional (un par voïvodie), assisté de ses propres services et fonctionnaires, ces organes n'ayant cependant rien de commun avec les services administratifs régionaux malgré leur appellation similaire. 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 les activités, les décisions ou les plans des trois niveaux d'autorité territoriale présents sur le territoire de la voïvodie (les *gminy* et *powiats* et la voïvodie elle-même). Les modalités de ce contrôle sont strictement définies par la loi, et le gouverneur (voïvode) peut uniquement se prononcer sur la légalité des décisions et réglementations adoptées par les *gminy* et *powiats* du territoire de la voïvodie.

78. Afin de faciliter ce contrôle, les conseils municipaux et de comté ont l'obligation de transmettre toutes les résolutions au gouverneur/voïvode, qui les examine. Si le voïvode constate qu'une mesure ou une décision donnée est contraire à la loi, il la déclare nulle et non avenue, pour tout ou partie.²⁵

25. 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 d'autres pays d'Europe).

79. Lors de la visite de la délégation du Congrès, il lui a été indiqué que ce cas se produit une ou deux fois par an dans chaque *voïvodie*, et que la coopération est donc la règle, plutôt que le conflit. D'ailleurs, la préparation de la procédure contradictoire s'accompagne souvent d'une phase de consultation informelle. En cas de désaccord entre la collectivité locale et le *voïvode*, il n'est pas rare que leurs avocats respectifs tiennent des discussions, de sorte que des modifications peuvent être apportées du côté de la collectivité locale afin d'éviter l'intervention du *voïvode*. Si celui-ci, au final, passe outre la décision d'une instance locale, tant la collectivité locale que les citoyens peuvent contester sa décision, en déposant un recours auprès du Tribunal administratif régional, qui donnera lieu à une audience publique. Le jugement 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.

80. D'autre part, la supervision de la gestion financière des *gminy* et des *powiats* est assuré par les Chambres régionales des comptes, qui sont au nombre d'une par voïvodie. Ces chambres, placées sous l'autorité de la Chambre suprême de contrôle des Chambres comptables régionales veillent à ce que les *gminy* et les *powiats* gèrent leurs dépenses conformément à la loi et dans les limites du budget municipal/de comté approuvé. Elles vérifient aussi que les municipalités et les *powiats* présentent des budgets équilibrés ou dont le déficit ne dépasse pas les limites légales. Le contrôle des Chambres régionales des comptes peut avoir pour résultat des rapports officiels, des enquêtes ou des notifications.

81. Il s'agit d'un contrôle « ex-post » des dépenses publiques, puisque les contrôles « ex-ante » sont de la compétence exclusive des collectivités locales elles-mêmes (voir *infra*). Il s'agit également d'un contrôle « de légalité » – terme de large portée dans le domaine financier – qui inclut la bonne gestion des finances publiques ainsi que l'intégrité et l'efficacité des pratiques de dépenses au niveau local. Toutefois, ni les Chambres régionales ni la Chambre suprême de contrôle des Chambres comptables régionales ne peuvent annuler une décision ou une mesure prise par un organe local.

3.3.6. 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.

82. En Pologne, comme dans la plupart des pays, les ressources financières des collectivités locales sont fréquemment une source de controverses. La Constitution polonaise établit un cadre relativement favorable pour les finances locales, évoquées dans diverses dispositions, notamment l'article 167 dispose que « La participation à la répartition des recettes publiques est garantie aux collectivités territoriales proportionnellement aux missions qui leur sont assignées. Les revenus propres, les subventions à vocation générale et les dotations du budget de l'Etat à affectation spéciale constituent les ressources des collectivités territoriales. Les sources de revenus des collectivités

territoriales sont définies par la loi. 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 ». En outre, l'article 168 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 ». Cette question sensible fait d'ailleurs aussi l'objet de deux textes législatifs essentiels : la loi sur les revenus des collectivités locales et la loi sur les finances publiques du 27 août 2009. La situation actuelle des finances locales (des communes et des *powiats*) en Pologne peut être résumée de la manière suivante :

Gminy

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

a. Revenu propre des municipalités :

Il inclut plusieurs sources, telles que les taxes propres (taxe foncière)²⁶ et les droits et redevances administratifs ; les revenus des biens municipaux (vente ou location de biens immobiliers municipaux), les bénéfices des sociétés et services publics municipaux ; les prêts, etc. Outre ces sources, les municipalités reçoivent une part de certaines taxes : l'impôt sur les sociétés (IS) et l'impôt sur le revenu des particuliers (IRP). Actuellement, la part des *gminy* sur l'IS est de 6.71 % (sur le montant total de l'impôt versé par les sociétés établies sur leur territoire) et de 37.42 % de l'IRP (sur le montant total de l'impôt versé par les contribuables résidant dans la municipalité).

b. Subventions :

L'aide apportée aux économies locales sur le budget central obéit à des mécanismes juridiques et financiers complexes. Cette source de revenus a pour objectif principal de soutenir l'exécution des tâches municipales en matière d'éducation (entretien des écoles et salaires des enseignants). Le montant exact transféré à chaque municipalité est calculé d'après un ensemble complexe de variables, régi par la loi sur les revenus des collectivités locales.

c. Dotations (subventions affectées) :

Il existe une forme plus souple de soutien aux tâches spécifiques assurées par les *gminy*, telles que celles qui leur sont assignées par la législation nationale. Les chiffres suivants fournis par le ministère des Finances, datant de 2013, illustrent la structure générale des revenus des municipalités : (a) revenus propres, 48,16 % ; (b) subventions affectées, 20,8 % ; (c) subventions à vocation générale, 30,97 %.

84. Outre ces sources de financement « classiques », les municipalités 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.

85. Contrairement à la position officielle du gouvernement (ministère des Finances), les responsables locaux affirment que leurs revenus restent limités et que les collectivités locales ne sont pas intégralement indemnisées pour l'exécution des tâches du pouvoir central qui leur sont déléguées. En particulier, l'Association des villes de Pologne (ZMP) a formulé trois griefs principaux concernant la situation financière des *gminy* : (1) les ressources ne sont pas suffisantes. En 2006-2007, la législation (loi sur l'impôt sur le revenu des particuliers) a été modifiée, avec pour effet d'affaiblir le financement des municipalités sans aucune compensation ni diminution de l'éventail des tâches qui leur sont déléguées. Le pouvoir central délègue de nouvelles tâches aux collectivités locales sans leur transférer des ressources financières suffisantes. (2) Les impôts locaux sont fixés par le ministère des Finances, les collectivités locales pouvant uniquement mettre en place des exonérations et des allègements fiscaux. (3) 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. (4) Bien que l'article 6 de la Charte dispose que les collectivités locales doivent être consultées sur la manière dont les ressources

26. La taxe foncière constitue la plus importante « ressource propre » des municipalités. 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 municipalités 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.

redistribuées leur sont allouées, la répartition se fait très clairement au mépris de la procédure prévue par la législation nationale, puisque les projets de lois sont parfois adoptés sans aucune évaluation de leur impact pour les collectivités locales, laquelle étant pourtant obligatoire.

86. L'un des problèmes essentiels des *gminy* concerne le financement de l'éducation (écoles et collèges), qui repose encore sur un modèle introduit par la loi du 26 janvier 1982 (la Charte des enseignants). Il s'agit d'une responsabilité des municipalités, financée par une subvention calculée d'après le nombre d'élèves et les besoins d'entretien des bâtiments. La subvention vise à couvrir les salaires des enseignants, salaires qui sont cependant fixés non pas au niveau local mais au niveau national. D'après les associations locales, cette subvention a diminué récemment du fait de la baisse du nombre d'élèves, et la plupart des municipalités ne parviennent à payer que 90 % des salaires. En d'autres termes, le montant des subventions est inférieur au coût effectif du service. Les responsables locaux indiquent que les dépenses des collectivités locales (dans leur ensemble, sans se limiter aux comtés) pour l'éducation s'élèvent à environ 125 % de la « part pour l'enseignement » de la subvention globale qu'elles reçoivent. Cette situation entraîne un déficit estimé à quelque huit milliards de zlotys. Pour cette raison, les collectivités locales souhaiteraient que le pouvoir central reprenne la responsabilité de ses tâches liées à l'enseignement.

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

Powiats

88. La structure des sources de revenus des comtés est définie par la loi du 13 décembre 2003 sur les revenus des collectivités locales. Aux termes de cette loi, les revenus des comtés sont :

(1) les recettes propres, qui comprennent :

a. une part (10,25 %) de l'impôt sur le revenu des particuliers résidant dans le comté,

b. une part (1,4 %) de l'impôt sur les sociétés ayant leur siège dans le comté,

c. les bénéfices des biens fonciers et autres du *powiat*,

d. d'autres revenus, tels que les redevances, les amendes et pénalités payées sur la base des réglementations administratives, les bénéfices des services autonomes des comtés, les héritages et les dons de résidents.

2) Une subvention à vocation générale, composée de trois éléments :

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 », allouée aux *powiats* 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 comtés 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

89. Pour ce qui est des chiffres,²⁷ en 2013 le revenu des comtés était de PLN 23 077 562 589 (zlotys) (d'après les données agrégées relatives à l'exécution des budgets des comtés pour les quatre trimestres 2013). Ce montant se répartissait de la manière suivante :

27. Chiffres fournis par l'Association des comtés de Pologne (ZPP)

a. Recettes propres, 29,87 % des recettes totales, dont :

(i) part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRP) : 15,22 % ; (ii) part de l'impôt sur les sociétés (IS) : 0,67 % ; (iii) revenu des biens : 1,53 % ; (iv) autres types de recettes : 12,45 % ;

b. Subventions à vocation générale, 44,53 %, dont :

(i) « part pour l'enseignement » : 34,77 % ; (ii) part de « rééquilibrage » : 2,63 % ; (iii) part de « compensation » : 6,63 % ; et (iv) supplément à la subvention à vocation générale : 0,5 % ;

c. Subventions affectées : 25,59 % (y compris les fonds européens).

90. D'après l'évaluation officielle de l'Association des comtés de Pologne (ZPP), la situation actuelle du financement des comtés est loin d'être satisfaisante, en ce que leurs recettes propres n'ont qu'un rôle secondaire tandis que les subventions constituent leur principale source de recettes. Cette situation tient principalement au fait qu'à la différence des *gminy* les *powiats* n'ont aucune compétence fiscale. De même, ils n'ont aucune influence sur leurs recettes provenant de l'impôt. Celles-ci consistent uniquement en une part de l'impôt sur le revenu définie au niveau national. Enfin, le niveau des dotations pour les tâches déléguées est insuffisant ; leur calcul s'appuie sur des chiffres obsolètes, sans lien avec le coût réel des tâches et services assurés. De plus, les *powiats* se joignent aux municipalités pour critiquer le système actuel de paiement des salaires des enseignants, décrit plus haut.

3.3.7. Article 10 : Droit d'association

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.

Article 10, paragraphe 1 : Structures de coopération

91. La législation polonaise prévoit jusqu'à trois formes principales de coopération intermunicipale : (a) l'association intermunicipale, créée par des municipalités afin d'accomplir conjointement des tâches communes ; (b) les accords intermunicipaux, qui n'entraînent pas la création d'une entité juridique distincte ; (c) le groupement de collectivités locales, qui peut aussi avoir pour membres des *powiats* et des voïvodies. Certaines de ces structures associatives de municipalités sont représentées au sein de la commission conjointe des autorités centrales et locales (voir plus haut).

92. Malgré les possibilités offertes par la loi, il a été indiqué à la délégation du Congrès que la culture de la coopération intermunicipale n'était pas très développée en Pologne mais qu'il existait des initiatives gouvernementales dans ce domaine. Notamment, la coopération intermunicipale peut être gérée par des conseils exécutifs composés de personnes nommées par les instances locales parmi leurs membres et des personnes extérieures. Le gouvernement pourrait soutenir cette coopération en créant des « centres pour les services communs », qui permettraient d'économiser jusqu'à un milliard de zlotys par an. Le gouvernement espère aussi que la coopération intermunicipale aboutira finalement à des fusions de collectivités locales. Dans les zones métropolitaines, il est attendu des comtés qu'ils forment des associations de comtés.

Article 10, paragraphe 2 : Associations nationales / régionales

93. La situation de la Pologne concernant les exigences relatives au « droit d'association » contenues dans l'article 10, paragraphe 2, de la Charte, peut être jugée favorablement. Les collectivités locales et régionales de Pologne ont usé activement du droit de former des associations nationales pour la promotion et la protection de leurs intérêts communs. Ce droit découle non seulement de la Charte, mais aussi de la Constitution polonaise elle-même, qui dispose que « les collectivités territoriales ont le droit de s'associer » (article 172.1).

94. Actuellement, il existe en Pologne six associations de collectivités locales et régionales actives et bien structurées. La plus ancienne est l'association des communes (municipalités) rurales de la République de Pologne,²⁸ et la plus récente l'Union des voïvodies (régions). Quatre autres associations ont été créées entre-temps : l'Association des villes polonaises (ZMP),²⁹ l'Association des *powiats* (*Zwiazek Powiatow Polskich*, ZPP),³⁰ l'Association des métropoles (*Unia Metropolii Polskich*)³¹ et l'Association des petites villes de Pologne.

95. 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 comtés et 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 grandes évolutions ayant une incidence sur les collectivités, essentiellement au sein de la commission conjointe (voir plus haut).

Article 10, paragraphe 3 : Coopération transfrontalière

96. La culture nationale favorable à la coopération et une histoire commune avec les pays voisins créent en Pologne les conditions optimales pour la coopération municipale dans le contexte transfrontalier. En outre, ainsi qu'il est noté dans l'introduction du présent rapport, la Pologne a signé et ratifié la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106). De plus, le droit de participer à la coopération transfrontalière est aussi protégé par la Constitution, qui dispose à ce sujet que « 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 » (article 172.2). Les collectivités locales de Pologne sont ainsi habilitées à coopérer avec leurs homologues d'autres Etats. De fait, les associations polonaises entretiennent des relations avec de nombreux partenaires internationaux. Par exemple, la ville de Lublin a des programmes de jumelage avec plus de dix villes européennes, parmi lesquelles Lviv, Vinnitsa (Ukraine) et Alcalá de Henares (Espagne). La ville de Gdansk est aussi très active en matière de coopération transfrontalière. Elle est membre de l'Union des villes baltiques, et participe à ce titre à des programmes de coopération avec des villes des neuf pays riverains de la mer Baltique.

En conclusion, la situation du point de vue de l'article 10 de la Charte est satisfaisante.

3.3.8. 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.

97. En Pologne, la protection légale de l'autonomie locale est garantie expressément par la Constitution, précisément par son article 165.2 qui stipule : « Le caractère autonome des unités d'autorité locale bénéficie de la protection juridictionnelle ». De plus, l'article 166.3 dispose ce qui suit : « le juge administratif tranche les conflits de compétence entre les autorités des collectivités locales et l'administration gouvernementale ». La Constitution garantit donc la protection par le pouvoir judiciaire des autorités locales (considérées comme des entités individuelles) et l'autonomie (en tant que principe).

98. Le système juridique actuel de la Pologne accorde aux collectivités locales (et aux régions/*voïvodies*) un droit spécifique à divers types de recours juridictionnels afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et la protection de leurs intérêts. L'autonomie des collectivités locales bénéficie d'une protection juridictionnelle par le biais de divers mécanismes :

a. Protection par les tribunaux ordinaires : les organes locaux peuvent s'adresser aux juridictions (civiles) ordinaires et intenter une action en justice au moyen du système de recours fourni par le droit privé, y compris les demandes de dommages et intérêts.

28. Voir : www.zgwrp.pl

29. Voir : www.zmp.org.pl

30. Voir : www.zpp.pl

31. Voir : www.metropolie.pl

b. Protection par les tribunaux administratifs : il existe, pour les collectivités locales, un droit spécifique d'agir devant les juridictions administratives, où elles peuvent invoquer l'argument de l'autonomie locale pour contester une mesure, une décision ou une réglementation approuvée par le pouvoir central. Les collectivités locales peuvent utiliser les moyens du droit public, parmi lesquels les recours contre les décisions et résolutions adoptées par des organes de contrôle (par exemple un recours juridique contre une résolution d'un *voïvode* (gouverneur) annulant une décision d'une collectivité locale, voir plus haut).

c. Protection par la Cour constitutionnelle : cette juridiction statue sur les recours concernant la non-conformité de la législation avec la Constitution et les accords internationaux ratifiés (tels que la Charte).

99. La Cour constitutionnelle a joué 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 (vingt recours à ce jour). Cela s'explique par le fait que, dans l'ordre juridique interne, la Charte est considérée en tant que traité international comme étant « la loi du pays », placée immédiatement au-dessus de la législation ordinaire. La Cour constitutionnelle a donc pris un bon nombre de décisions dans ce domaine et peut être décrite comme l'instance suprême de promotion de la Charte dans l'ordre juridique polonais³². Certaines de ces décisions ont en effet eu un impact politique et médiatique, comme celle qui a été prononcée suite au recours de la région de Mazovie concernant les mécanismes de péréquation pour les *voïvodies* (régions) (voir ci-dessous, point 3.4.7). Chaque collectivité locale peut engager un recours devant la Cour constitutionnelle si elle est concernée par un texte législatif. Toutefois, les associations de collectivités locales/régionales ne peuvent pas faire de même au nom de leurs membres.

100. Au vu des considérations ci-dessus, on peut affirmer que la situation politique et juridique actuelle du système légal polonais satisfait pleinement aux exigences de l'article 11 de la Charte.

3.3.9. Article 12 : engagements – réserves formulées par la Pologne

101. Ainsi qu'on l'a vu, l'instrument de ratification de la Charte déposé par la Pologne ne contenait aucune déclaration ni « réserve » à la Charte, ce qui mérite d'être souligné tout particulièrement. Cet instrument international est donc intégralement applicable et contraignant pour la Pologne.

3.4. Analyse de la situation de la démocratie régionale à la lumière du Cadre de référence pour la démocratie régionale

3.4.1. Introduction : Faits essentiels concernant le niveau d'autorité régionale

102. La Pologne compte actuellement seize *voïvodies* (*województwa*, en polonais) ou régions. La plus grande est la voïvodie de Mazovie (plus de 30 000 km²)³³, et la plus petite la voïvodie d'Opole (moins de 10 000 km²). La voïvodie la plus peuplée est la Mazovie (plus de cinq millions d'habitants), tandis que la voïvodie de Opole est celle qui compte le moins d'habitants (un million). Le niveau d'autorité des voïvodies se trouve entre les collectivités locales (*gminy-powiaty*) et l'Etat. 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^{er} 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,³⁴ quoique sous d'autres appellations et avec d'autres limites territoriales, profils institutionnels et compétences que les voïvodies d'aujourd'hui.

103. La question de savoir si les voïvodies peuvent être considérées comme des instances « régionales » doit être examinée à la lumière du Cadre de référence pour la démocratie régionale (ci-après « le CRDR »). Cet instrument non contraignant définit un concept des « régions » auquel les *voïvodies* polonaises répondent parfaitement : ce sont des autorités territoriales,

32. Certaines de ces décisions sont à souligner en particulier : arrêt du 13 mars 2007 (K 8/07), sur les déclarations de patrimoine des membres des autorités locales ; arrêt du 8 février 2005 (K 13/03), sur les élections au suffrage proportionnel de certains conseils municipaux ; arrêt du 15 mars 2005 (K 9/04), sur la propriété de biens fonciers par les *gminy*.

33. C'est aussi la *voïvodie* la plus riche, puisqu'elle produit 22,7 % du PIB (120 milliards USD). De plus, la capitale se trouve sur son territoire. Cette voïvodie compte 314 collectivités locales, dont 228 rurales et 56 urbaines/rurales. Elle comprend 30 villes, dont Varsovie (ville/*powiat*).

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

administratives/gouvernementales, situées entre les municipalités (et les *powiats*) et l'Etat ; elles exercent des compétences propres, notamment dans les domaines cités par le CRDR, tels que le développement régional, l'aménagement du territoire ; elles possèdent un statut juridique spécifique et bénéficient d'un système de financement distinct, etc. En outre, il existe assurément une « identité régionale » (histoire, drapeau régional, sceau régional) qui s'est développée parallèlement au processus de la régionalisation « moderne ». Toutefois, il est à souligner que les *voïvodies* polonaises, contrairement à la situation d'autres pays, ne remplissent pas les conditions de l'autonomie régionale, compte tenu de la nature unitaire du pays et de sa forte identité nationale. Leur autonomie n'est pas « politique », mais seulement « administrative ». Par exemple, les régions de Pologne n'ont pas de compétences législatives puisqu'il n'y a pas de parlements régionaux ni de taxes régionales.

104. Par conséquent, les voïvodies peuvent être décrites comme des organes d'inspiration relativement « technocratique », liée à une double exigence : (a) d'un niveau d'autorité intermédiaire entre les autorités locales et centrales (eu égard à la superficie importante du pays) et d'une structure opérationnelle responsable de la mise en œuvre des fonds régionaux de l'UE.³⁵

105. Au vu des considérations ci-dessus, les régions polonaises (voïvodies) peuvent être considérées comme des régions au sens du CRDR.³⁶

3.4.2. Reconnaissance constitutionnelle et lois applicables

106. La Constitution polonaise ne contient pas de dispositions expresses sur 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 « les autres collectivités locales et/ou régionales sont définies par la loi ». Cette loi est celle du 5 juin 1998 sur la gouvernance des *voïvodies*.³⁷ 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.

107. Cet aspect du droit constitutionnel national est d'une importance capitale pour l'analyse des régions de Pologne, puisque la Constitution ne mentionne les organes régionaux dans aucun de ses articles (à l'exception de l'article 164.2 susmentionné). Il y aurait donc un vide constitutionnel concernant le statut des voïvodes, en l'absence de toute disposition constitutionnelle les concernant, si bien qu'une très grande latitude est laissée à la législation ordinaire pour déterminer leur statut juridique. Ce vide pourrait être comblé de l'une des deux manières suivantes : (a) selon une approche « textualiste », toutes les dispositions constitutionnelles portant sur l'autonomie s'appliquent uniquement aux organes « locaux » (au sens strict), c'est-à-dire aux *gminy* et aux *powiats*. Par conséquent, les voïvodes ne pourraient pas fonder des recours (par exemple) en se fondant sur l'article 167 de la Constitution (financement suffisant) ou son article 165.2 (protection juridictionnelle de l'autonomie locale) ; (b) selon une approche interprétative fondée sur l'esprit de la Constitution, la plupart des dispositions portant sur l'autonomie locale devraient aussi s'appliquer, par analogie, aux voïvodies. Du point de vue de la délégation, cette dernière approche est adaptée à la situation de la Pologne, compte tenu des précédents historiques et de l'interprétation habituelle de la part des responsables politiques et des tribunaux nationaux. De plus, leur pleine autonomie au sein de la Constitution est protégée par les tribunaux.

3.4.3. Organisation

108. Dans le droit constitutionnel polonais, les *voïvodies* sont considérées comme des entités territoriales de droit public, agissant par l'intermédiaire de leurs propres organes. L'organe de représentation politique au niveau régional est une assemblée élue appelée « *sejmik* », qui nomme un organe exécutif (*zarząd województwa*), responsable devant l'assemblée. Le chef de cet exécutif de la voïvodie est appelé *marszałek województwa* (président de la voïvodie).

35. Les voïvodies sont considérées comme des « NUTS II » dans la terminologie de la politique régionale de l'Union européenne.

36. Les documents anglais utilisent les termes de « regions » et de « provinces » pour désigner les *voïvodies*, sans raison apparente pour choisir l'un ou l'autre. Nous préférons le mot « region » (ou « régions » en français), puisque les *voïvodies* relèvent clairement du niveau régional.

37. Également traduite en anglais par « *Act on Voivodeship Self-Government* » (loi sur l'autonomie des voïvodies)

109. Les conseils régionaux se composent de membres élus au suffrage direct par la population de la région, lors d'élections directes organisées tous les quatre ans. Ces élections coïncident avec celles des *gminy* et des *powiats*. Le conseil est élu au scrutin proportionnel, et le nombre de ses membres est aussi proportionnel à 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 de la part de l'exécutif. Il adopte des arrêtés, les stratégies de développement régional et le budget. Il élit aussi le *marszałek* (président de l'exécutif) et les autres membres de l'exécutif, qui sont responsables devant lui.

110. L'exécutif (*zarząd województwa*), dirigé par le *marszałek*, prépare le budget et les stratégies de développement, met en œuvre les résolutions du sejmik (assemblée régionale), gère les biens de la voïvodie et traite 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 président et de quatre ou cinq autres personnes, qui ne sont pas nécessairement des membres du conseil. Le vice-président et le bureau exécutif sont élus par l'assemblée sur proposition du président.

111. Le plus haut responsable politique de la voïvodie est le président (*marszałek*). 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 président 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 président 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 président peut aussi assumer les tâches et les compétences du bureau exécutif.

112. En lien avec le président et le bureau exécutif, les conseils régionaux ont les prérogatives suivantes :

- élire le président et décider des rémunérations ;
- révoquer le président dans certains cas prévus ;
- élire le bureau exécutif à la demande du président, le révoquer, accepter sa démission ;
- nommer et révoquer le trésorier sur proposition du président ;
- examiner les rapports d'activités du bureau et du président, en particulier dans le domaine de l'exécution du budget ;

113. 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, ainsi qu'il est précisé plus haut (voir le point 3.3.5). Les voïvodes sont des représentants de l'administration publique dans la région, ils ne peuvent pas influencer sur le travail de l'autonomie locale. Comme pour les *gminy* et les *powiats*, les « voïvodes » contrôlent également la légalité des décisions et des mesures adoptées par la voïvodie elle-même. Les circonstances et les procédures de ce contrôle sont présentées plus haut, en lien avec les *gminy* et les comtés. Le contrôle financier est aussi assuré par la Chambre régionale des comptes.

3.4.4. Compétences régionales

114. 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 les voïvodies. Cette situation juridique signifie notamment que les régions n'ont pas un noyau de compétences protégées par la Constitution, puisque leurs compétences dépendent entièrement de la volonté du Parlement national ou du Gouvernement central. De plus, le principe des compétences présumées (présenté plus haut) ne s'applique pas aux voïvodies, mais uniquement aux *gminy*.

115. 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 la 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) ;
- la gestion et l'administration des fonds régionaux de l'UE (sous la coordination du gouvernement central, ministère des Infrastructures);³⁸
- 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).

116. Les régions polonaises ont une grande expérience en matière de mise en œuvre des politiques de développement et, ces dernières années, certaines compétences dans ce domaine ont aussi été transférées au niveau régional. Certains dirigeants régionaux ont regretté une augmentation du nombre des documents (réglementations) visant à orienter la planification approuvés au niveau national par des organes de l'Etat, ce qui d'après eux limite la capacité des régions à mettre en œuvre leurs propres plans et stratégies. Ils préféreraient disposer d'une plus grande liberté pour choisir des instruments adéquats, de manière à conduire les programmes efficacement et à réagir avec plus de souplesse aux questions qui se posent au niveau régional.

3.4.5. *Relations avec les autres collectivités territoriales. Participation aux processus décisionnels de l'Etat*

117. Les voïvodies participent régulièrement aux activités et aux réunions de la commission conjointe par le biais de leur association.³⁹ Elles ont donc 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.

118. 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 municipalités ou des comtés. Ce défaut d'influence et d'indépendance de la prise de décision au niveau de l'autonomie locale sont prévus par la loi mais d'après certains responsables politiques régionaux, cette situation entraîne un problème de coordination des compétences entre les collectivités locales et les voïvodies concernant l'aménagement du territoire, ainsi qu'il a déjà été précisé plus haut.

119. Néanmoins, il existe bien une coopération des voïvodies et des collectivités locales dans divers domaines. La délégation a ainsi été informée que, dans certaines voïvodies du moins, la Présidence de l'exécutif organise des consultations informelles au sujet des documents stratégiques (par exemple les stratégies de développement), où les *gminy* sont invitées dans le cadre de la participation et de la consultation publiques. Par exemple, des représentants des *powiats* et des *gminy* participent aux réunions du forum territorial régional de la voïvodie de Lublin. Les conférences et réunions de travail conjointes sont aussi fréquentes.

3.4.6. *Contrôle des régions par les autorités de l'Etat*

120. 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 municipalités et aux *powiats*, qui 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'Etat. Ce système est réglementé de manière détaillée au

38. 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.

39. L'Union des voïvodies de Pologne (ZWRP), créée en 2002.

chapitre 7 de la loi sur l'autonomie des voïvodies. Il a été indiqué à la délégation que ce système, dans ses grandes lignes, fonctionnait de la manière suivante :

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 président de l'exécutif 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.

3.4.7. *Finances*

121. La structure financière des voïvodies est dans une large mesure identique à celle des municipalités et des *powiats*, telle qu'elle est présentée plus haut. Par ailleurs, il est communément considéré que l'article 167 de la Constitution s'applique aussi aux voïvodies, même si cette disposition se réfère spécifiquement aux « collectivités locales ». Par conséquent, le principe du financement suffisant pour l'exercice des tâches s'appliquerait aussi aux voïvodies.

Ressources

122. Les principales sources de revenus 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'Etat. La part effective est calculée sur la base d'un ensemble complexe de coefficients et de variables ;

b. subventions affectées :

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 municipalités, mais dans ce cas d'autres facteurs spécifiques sont pris en compte, comme par exemple le nombre d'habitants de la voïvodie.

123. Les données ci-dessous (chiffres de 2013 sur les différentes sources de revenus)⁴⁰ permettent de mieux comprendre la situation financière globale des voïvodies :

- revenu propre : 39,10% du revenu total,
- subventions affectées : 44,53%,
- subventions à vocation générale : 16,37%.

124. Outre ces sources de financement « habituelles » 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.

40. Fournis dans une réponse écrite du ministère des Finances à la demande de la délégation du Congrès.

125. Notons aussi que 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. Les voïvodies souhaiteraient percevoir des impôts régionaux, mais le pouvoir central y est fermement opposé.

126. Les mécanismes de péréquation font actuellement l'objet de discussions en Pologne, en particulier à la suite d'une décision récente de la Cour constitutionnelle (de mars 2014), qui a donné raison à la voïvodie de Mazovie dans un recours contre le régime de péréquation actuel. Pour mieux comprendre ce régime, il est important de noter que la péréquation se fait entre les différentes voïvodies, puisqu'il n'existe pas de péréquation « verticale » (par exemple entre les *gminy* et les voïvodies). Une fois les revenus des voïvodies (principalement leur part des impôts nationaux) déterminés, une correction de ces chiffres initiaux est effectuée. Les ressources des voïvodies les plus riches sont ainsi transférées à celles dont la situation économique est moins favorable. Divers coefficients et variables sont utilisés pour calculer ce mécanisme de correction. Comme dans d'autres pays européens, un transfert s'opère des régions les plus riches vers les moins avantagées, mais dans le cas de la Pologne ce système a été contesté sur la base de la Constitution. En tant que voïvodie la plus riche du pays, la Mazovie est le seul contributeur net de ce système.⁴¹

127. 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 revenus 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. Faisant droit à la demande de la Mazovie, la Cour constitutionnelle a considéré que le système actuel était incompatible avec l'article 167 de la Constitution (principe du caractère suffisant des ressources régionales) et accordé au gouvernement 18 mois pour remédier à la situation. Il a été indiqué à la délégation du Congrès que l'examen d'un projet de loi visant à mettre les mécanismes de péréquation en conformité avec la décision de la Cour constitutionnelle, était en cours.⁴²

3.4.8. *Coopération transfrontalière*

128. Les régions de Pologne participent à de nombreux programmes et actions de coopération transfrontalière. Par exemple, la voïvodie de Lublin participe à la mise en œuvre du programme de coopération transfrontalière Pologne-Bélarus-Ukraine 2007-2013. Un autre espace transfrontalier où les régions polonaises (en particulier la Poméranie)⁴³ sont particulièrement actives est la mer Baltique, et une coopération hautement développée 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.

4. Conclusions

129. En l'espace de moins de trois décennies, la Pologne a mené à bien un triple processus (a) de transition démocratique, (b) de transformation de son système économique et (c) de transition d'un système hypercentralisé vers un système de décentralisation administrative.

41. Cette voïvodie a le plus grand nombre d'opérateurs commerciaux (750 000) enregistrés. Elle génère donc 80 % de l'impôt sur les sociétés du pays. Par ailleurs, les personnes les plus riches vivent aussi dans cette voïvodie, de sorte que c'est aussi celle où l'IRP collecté est le plus élevé. En vertu du système actuel, la voïvodie de Mazovie aurait semble-t-il transféré aux 15 autres régions 1,55 milliards EUR au cours des dix dernières années.

42. Après la visite de la délégation, le gouvernement a informé les rapporteurs que le projet de loi portant amendement de la loi sur les revenus des collectivités locales (formulaire n° 2668) avait été adopté. Le projet tient compte de la décision du 4 mars 2014 (dossier n° K13/11) de la Cour constitutionnelle. La procédure d'examen du projet par le Parlement a débuté en octobre 2014.

43. *Pomorskie*

130. Les changements introduits en Pologne par les lois de 1990 et 1998 ont permis la création de collectivités locales et régionales démocratiques. De plus, la démocratie locale a été un facteur essentiel de la transition démocratique de 1989. Les traités internationaux ont été pris en compte (en particulier la Charte). De nombreuses compétences ont été assignées aux collectivités locales et régionales, qui jouissent actuellement d'une vaste autonomie pour l'exécution de leurs tâches, ainsi que d'une dotation financière modérée. La réforme locale/régionale est unanimement considérée comme une réussite, en ce qu'elle a jeté les bases d'une société civile et démocratique.

131. Le niveau d'autorité locale le plus fort en Pologne est la *gmina* – et c'est aussi celui qui dispose de la plus grande autonomie. Les *powiats* sont au contraire les collectivités locales les plus faibles en termes de financement et de compétences.

132. En Pologne, la structure des collectivités locales et régionales ne fait pas actuellement l'objet d'importants débats. Les réformes menées depuis 1990 se sont cristallisées dans un système dont les fondations suscitent à la fois l'approbation et la satisfaction. Par conséquent, aucune réforme majeure n'est envisagée dans les prochaines années.

133. Les rapporteurs considèrent que la législation de la Pologne et son cadre politique sont conformes à la Charte. D'une manière générale, la situation de la démocratie locale et régionale en Pologne est satisfaisante du point de vue de la Charte et du Cadre de référence pour la démocratie régionale. Néanmoins, les rapporteurs souhaitent attirer l'attention sur certains éléments :

a. Bien que les collectivités locales jouissent d'une grande autonomie dans la prise de décisions, le degré d'autonomie dont disposent les collectivités locales est de plus en plus restreint du fait de réglementations du pouvoir central.

b. En ce qui concerne les compétences déléguées, leur nombre a augmenté ces dernières années, sans que les nouvelles compétences soient accompagnées du financement correspondant.⁴⁴

c. La question des dépenses pour l'enseignement (en particulier les salaires des enseignants) est un sujet de préoccupation pour les collectivités locales. Elles affirment que depuis quelques années le financement ne correspond plus à cette responsabilité.⁴⁵

d. Dans le cas spécifique des voïvodies, celles-ci affirment aussi que le principe de connexité n'est pas appliqué aux compétences déléguées. De plus, le mécanisme de péréquation soulève encore de nombreuses interrogations. Après la décision récente de la Cour constitutionnelle, un nouveau système devrait être mis en place, mais le pouvoir central doit encore le définir.⁴⁶

e. Les rapporteurs s'inquiètent à cet égard du manque de coordination des compétences entre les collectivités locales et régionales concernant l'aménagement du territoire. Ils appellent à l'adoption d'un nouveau cadre législatif et regrettent que la coopération volontaire entre les collectivités locales ne soit pas suffisamment développée.

f. De l'avis des rapporteurs, les autorités polonaises devraient être encouragées à examiner et mettre en œuvre les diverses mesures en faveur d'une plus grande décentralisation contenues dans la Stratégie pour l'efficacité de l'Etat et à modifier le financement des municipalités et des régions afin d'accorder une plus grande autonomie aux collectivités locales. Le financement suffisant des tâches déléguées est une question importante, à laquelle le pouvoir central doit apporter une réponse.

44. Le gouvernement polonais réfute ce point de vue dans ses commentaires écrits communiqués à la délégation après la visite. Il fait référence à la loi sur le revenu des collectivités locales du 13 novembre 2003, en particulier l'article 49 paragraphe 6. Celui-ci stipule qu'une indemnisation doit être versée avec des intérêts si les subventions allouées ne permettent pas la mise en œuvre complète et rapide des tâches déléguées. Le gouvernement a en outre fait remarquer qu'il développe une méthode uniforme pour calculer les coûts de la réalisation de certaines tâches déléguées par l'administration centrale aux collectivités locales. La délégation estime qu'il s'agit là d'un développement positif.

45. Le gouvernement polonais conteste ce point et fait référence à la loi sur le revenu des collectivités locales de 2003.

46. A la suite de la visite de la délégation, le gouvernement a informé les rapporteurs que le projet de loi modifiant la loi sur les revenus des collectivités locales (no. 2668) a été entretemps adopté. Il prend en compte la décision de la Cour constitutionnelle du 4 Mars 2014 (fichier No.K13 / 11) et, à ce jour (octobre 2014), ce projet de loi suit les procédures parlementaires avant d'être finalisé.

g. Enfin, les rapporteurs appellent les autorités polonaises à signer le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

Annexe 1 – Programme des visites du Congrès en Pologne (20 et 23 mai 2014)

**VISITE DE SUIVI DU CONGRÈS EN POLOGNE
Varsovie, Lublin, Opole Lubelskie, Gdansk
(20-23 mai 2014)**

PROGRAMME

Délégation du Congrès :

Rapporteurs :

M. Jos WIENEN

Rapporteur sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE⁴⁷
Vice-président de la Commission de Suivi du
Congrès, Maire de Katwijk, Pays-Bas

Mme Cynthia HUGHES

Rapporteuse sur la démocratie régionale
Chambre des régions, SOC⁴⁸
Membre de la commission de suivi du Congrès,
Conseillère du borough de Darlington,
Royaume-Uni

Secrétariat du Congrès :

Mme Sedef CANKOÇAK

Co-secrétaire de la Commission de Suivi du
Congrès

Expert :

Prof. Dr. Angel MORENO

Consultant, Président du Groupe d'experts
indépendants sur la Charte européenne de
l'autonomie locale

Interprètes :

M. Andrzej GRZADKOWSKI

Mme Dagmara WROBEL

47. PPE/CCE : Groupe Parti Populaire Européen/Démocrates chrétiens du Congrès

48. SOC : Groupe socialiste du Congrès

**Mardi 20 mai 2014
Varsovie**

Ministère de l'Administration et de la Numérisation (MAC) :

- **M. Bogdan DOMBROWSKI**, vice-ministre

Délégation polonaise du Congrès :

- **M. Wojciech JANKOWIAK**, chef de la délégation polonaise du Congrès
- **Mme Jolanta BARSKA**, membre de la délégation
- **Mme Elzbieta POLAK**, membre de la délégation
- **Mme Bernadeta HORDEJUK**, membre de la délégation
- **M. Dariusz WROBEL**, membre de la délégation
- **Mme Judyta LEMM**, membre de la délégation
- **M. Leszek SWIETALSKI**, membre de la délégation
- **M. Walery CZARNECKI**, membre de la délégation

Rencontre conjointe avec les membres des associations suivantes :

Association des villes polonaises

- M. Ryszard GROBELNY**, président
- M. Andrzej PORAWSKI**, directeur exécutif

Union des petites villes

- M. Dariusz WROBEL**, membre du bureau

Union des communes rurales de la République de Pologne

- M. Leszek SWIETALSKI**, membre du bureau

Union des métropoles polonaises

- M. Tomasz FIJOLEK**, directeur adjoint

Association des comtés polonais (*powiat*)

- M. Marek TRAMŚ**, président
- M. Rudolf BORUSIEWICZ**, secrétaire général

Union des voïvodies de la République de Pologne

- M. Bogdan CIEPIELEWSKI**, directeur

Commission conjointe entre le pouvoir central et les autorités locales :

- **M. Bogdan DOMBROWSKI**, vice-ministre
- **Andrzej PORAWSKI**, secrétaire de la commission conjointe entre le pouvoir central et les collectivités locales
- **Ryszard GROBELNY**, président de l'association des villes polonaises
- **Grzegorz KUBALSKI**, expert de l'association des comtés polonais

Experts :

- **M. Jerzy REGULSKI**, conseiller du Président de la République de Pologne
- **M. Pawel SWIANIEWICZ**, chef du Département du Développement et de la Politique locales

Assemblée régionale de Mazovie :

- **M. Adam STRUZIK**, président de la voïvodie de Mazovie
- **M. Krzysztof SKOLIMOWSKI**, conseiller de la voïvodie de Mazovie
- **M. Wojciech BARTELSKI**, conseiller de la voïvodie de Mazovie, vice-président de la commission d'audit

**Mercredi 21 mai 2014
Varsovie**

Commissions parlementaires sur les collectivités locales et les finances publiques :

- **Mme Halina ROZPONDEK**, vice-présidente de la commission de la politique régionale et de l'autonomie locale
- **M. Radosław WITKOWSKI**, membre de la commission de la politique régionale et de l'autonomie locale, président de la sous-commission permanente sur le système d'autonomie locale
- **Mme Ligia KRAJEWSKA**, membre de la commission de la politique régionale et de l'autonomie locale
- **M. Marcin ŚWIĘCICKI**, membre de la commission de la politique régionale et de l'autonomie locale, membre de la commission parlementaire sur les finances publiques

Ministère de l'Infrastructure et du Développement :

- **M. Wojciech PORCZYK**, directeur adjoint, service de la coopération internationale
- **M. Grzegorz BORKOWSKI**, service de la coordination de la mise en œuvre des fonds de l'Union européenne
- **M. Daniel BALIŃSKI**, service de la coordination des stratégies et des politiques de développement
- **Mme Anna ŚWIĄTECKA-WRONA**, service de l'aménagement territorial
- **M. Szymon PIECHOWIAK**, service de la construction
- **Mme Dorota BORTNOWSKA**, directrice adjointe, service du logement
- **Mme Hanna SKÓRA**, service de l'immobilier
- **M. Jan KUCICKI**, service de l'immobilier

Ministère des Finances (Secrétaire d'Etat chargé des budgets des pouvoirs locaux) :

- **Mme Izabela LESZCZYNA**, Secrétaire d'Etat
- **Mme Zdzisława WASAŻNIK**, directrice, service des finances des pouvoirs locaux
- **Mme Justyna PRZEKOPIAK**, directrice, service des impôts locaux
- **M. Marek SZCZERBAK**, directeur adjoint, service de la dette publique

Cour constitutionnelle:

- **M. Leon KIERES**, juge

**Jeudi 22 mai 2014
Lublin, Opole Lubelskie**

Municipalité de Lublin :

- **Mme Katarzyna MIECZKOWSKA-CZERNIAK**, maire adjointe de Lublin
- **M. Jarosław PAKULA**, vice-président du conseil municipal de Lublin
- **M. Zbigniew TARGONSKI**, vice-président du conseil municipal de Lublin

Assemblée régionale de Lublin :

- **M. Tomasz ZAJAC**, président de l'Assemblée régionale de la région de Lublin
- **M. Krzysztof HETMAN**, président de la région de Lublin
- **M. Kazimierz MAZUREK**, vice-président de l'Assemblée régionale de la région de Lublin

- **M. Tomasz SOLIS**, vice-président de l'Assemblée régionale de la région de Lublin
- **Mme Alina PITURA**, directeur du bureau de l'Assemblée régionale de la voïvodie de Lublin
- **Mme Małgorzata BLASZCZYK-OSIK**, chef du service de la coopération régionale et internationale de la présidence
- **Mme Jolanta SKROK**, service de la coopération régionale et internationale de la présidence

Municipalité d'Opole Lubelskie :

- **M. Dariusz WROBEL**, maire et membre de la délégation polonaise auprès du Congrès

**Vendredi 23 mai 2014
Gdansk, Varsovie**

Municipalité de Gdansk :

- **M. Pawel ADAMOWICZ**, maire
- **M. Bogdan OLESZEK**, président du conseil municipal
- **Mme Danuta JANCZAREK**, secrétaire municipale de la ville de Gdansk
- **M. Maciej BCUZKOWSKI**, directeur adjoint du bureau du maire
- **Mme Emilia SALACH**, chef du service de presse

Pomorskie Sejmik (Assemblée régionale de la Poméranie) :

- **M. Marek BIERNACKI**, vice-président de l'Assemblée
- **M. Jacek BENDYKOWSKI**, conseiller, coprésident de la commission des affaires internationales de la commission conjointe entre le pouvoir central et les autorités locales
- **Mme Krystyna WRÓBLEWSKA**, directrice adjointe (coopération internationale), service du développement économique

Cour suprême des comptes :

- **M. Piotr MIKLIS**, directeur de l'agence régionale de Katowice
- **M. Przemysław WITEK**, conseiller
- **Mme Kinga PRZEPIÓRA**, conseiller

Commissaire à la protection des droits civils :

- **Mme Irena LIPOWICZ**, commissaire
- **Mme Katarzyna ŁAKOMA**, chef du service de droit économique et administratif
- **Mme Barbara IMIOŁCZYK**, coordinatrice de la commission d'experts et des conseils sociaux du défenseur des droits de l'homme
- **M. Radosław Mędrzycki**, chargé d'enseignement à la faculté de droit et d'administration, université Cardinal Stefan Wyszyński de Varsovie
- **M. Ziemowit Cieślik**, professeur assistant à la faculté de droit et d'administration, université Cardinal Stefan Wyszyński de Varsovie