

36^e SESSION

La démocratie locale et régionale en Pologne

Recommandation 431 (2019)¹

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

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

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

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

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

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

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

2. Le Congrès rappelle que :

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

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

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

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

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

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

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

- b.* la Charte jouit d'un statut quasi-constitutionnel ;
- c.* les collectivités locales peuvent s'associer librement pour la défense de leurs intérêts ;
- d.* la capitale est dotée d'un statut spécial.

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

a. la recentralisation de plusieurs compétences qui avaient précédemment été transférées aux collectivités locales affaiblit l'autonomie locale (articles 3.1, 4.2-4.5) ;

b. les nombreuses ingérences des autorités centrales dans les fonctions locales indépendantes portent atteinte à l'attribution de compétences pleines et entières aux collectivités locales (article 4.4) ;

c. les collectivités locales n'ont pas toute latitude pour l'exercice des tâches déléguées, du fait de la réglementation nationale détaillée relative à ces tâches (article 4.5) ;

d. bien que la commission conjointe constitue un cadre juridique adéquat pour la consultation, ce mécanisme tend depuis peu à être contourné, ce qui le rend inopérant (articles 4.6, 9.6) ;

e. le contrôle des collectivités locales exercé par des représentants du gouvernement est de plus en plus utilisé de manière abusive et ne peut pas être considéré comme étant proportionné à l'importance des intérêts qu'il est censé protéger (article 8.3) ;

f. en dépit d'une croissance économique remarquable, les ressources financières dont les collectivités locales peuvent disposer librement ne sont ni suffisantes ni proportionnées à leurs responsabilités, et il est de plus en plus fréquent que des responsabilités soient transférées aux collectivités locales sans leur transférer dans le même temps des ressources financières suffisantes (article 9.1, 9.2) ;

g. les collectivités locales ne tirent pas des ressources financières suffisantes de redevances ou d'impôts locaux dont elles peuvent déterminer les taux (article 9.3, 9.4) ;

h. l'abaissement de l'échelle de compensation financière des élus locaux a pour effet une détérioration des conditions d'exercice des responsabilités au niveau local ;

i. un nombre croissant de lois nationales imposent aux collectivités locales une structure organisationnelle interne rigide, ce qui limite la capacité de ces collectivités à tenir compte des circonstances locales et de l'efficacité administrative dans l'organisation de leurs services administratifs ;

j. les collectivités locales font de moins en moins confiance aux tribunaux pour assurer la protection légale de leur autonomie, ce qui restreint l'exercice effectif, par ces collectivités, du droit de recours juridictionnel.

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

a. retrouver la voie de la décentralisation et inverser la tendance consistant à réattribuer à l'État des compétences locales et régionales, tendance qui limite le champ d'action des collectivités locales et va à l'encontre de la tradition démocratique et constitutionnelle polonaise ;

b. veiller à ce que le principe de subsidiarité soit appliqué dans la pratique, en reconnaissant aux collectivités locales des compétences pleines et entières et en réduisant le niveau d'ingérence des autorités nationales dans les fonctions indépendantes des communes ;

c. éviter toute réglementation excessive des tâches déléguées et laisser ainsi aux collectivités locales une plus grande latitude pour adapter l'exercice de ces tâches aux conditions locales ;

- d.* rétablir un processus de consultation équitable avec les collectivités locales, notamment en soumettant à la commission conjointe tous les projets de législation et de réglementation et en prenant en considération les observations des membres de cette commission représentant les collectivités locales ;
- e.* veiller à ce que le contrôle des actes des collectivités locales soit proportionné à l'importance des intérêts qu'il est censé protéger ;
- f.* allouer aux collectivités locales des ressources financières suffisantes, respectant ainsi le principe selon lequel les ressources doivent correspondre aux fonctions, et veiller à ce que le transfert de compétences déléguées au niveau infranational s'accompagne des ressources financières correspondantes ;
- g.* permettre aux collectivités locales d'établir des impôts locaux et d'en déterminer le taux en vue d'accroître leur capacité budgétaire ;
- h.* veiller à ce que l'adoption de toute mesure ayant un impact sur le statut des élus locaux, y compris sur leur rémunération financière, n'affecte pas leur capacité à exercer librement leurs fonctions ;
- i.* s'abstenir d'adopter au niveau central un grand nombre de réglementations ayant pour effets de rigidifier inutilement les structures administratives internes des collectivités locales et de diminuer leur capacité d'adaptation aux conditions locales ;
- j.* afin de garantir le droit des collectivités locales à un recours effectif et de restaurer leur confiance envers le pouvoir judiciaire national, suivre les recommandations de la Commission de Venise contenues dans ses avis sur le pouvoir judiciaire polonais ;
- k.* envisager la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).