

## LES COLLECTIVITES LOCALES DANS LA NOUVELLE CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE DE POLOGNE

Piotr Winczorek\*

1. Le régime constitutionnel polonais jusqu'en 1989 posait la règle de l'homogénéité du pouvoir d'Etat comme l'un de ses principaux fondements. De cette règle résultait non seulement un ferme rejet de l'idée montesquienne et bourgeoise de séparation des pouvoirs, mais aussi de celle de collectivités locales, institutions distinctes des organes étatiques<sup>1</sup>.

Dans les années d'après-guerre (1944-1950), certains éléments du système d'autogestion locale ont été maintenus<sup>2</sup>. L'on a tenté de les concilier avec la conception d'un nouveau type de conseils en tant qu'organes du pouvoir public. Aux trois niveaux de la division territoriale du pays: voïvodies, districts et communes, on a créé des conseils du peuple, qui devaient être en même temps des organes d'autogestion locale, liés par des dépendances hiérarchiques. Jusqu'en 1954, les conseils du peuple n'étaient pas élus au suffrage universel mais nommés par les formations politiques. Entre 1945 et 1947, il y avait six partis politiques dont deux représentaient l'opposition et après l'élection à la Diète de 1947 il y avait en fait 4 groupements, appartenant au «camp démocratique». Cette appellation désignait la coalition des partis politiques soumis à la domination prépondérante et croissante du parti communiste.

En 1950 a eu lieu une réforme de l'administration territoriale. On a aboli les restes du système de collectivités et créé un système d'organes du pouvoir étatique uniforme, sous forme de conseils du peuple au niveau des voïvodies, des districts et des communes. Les communes ont été ensuite transformées en unités plus petites de division territoriale - les «gromady». Des 17 voïvodies on a séparé 5 villes les plus grandes (Warszawa, Kraków, Poznan, Wrocław) en leur accordant le statut de voïvodie. Et des districts on a séparé plusieurs villes de taille moyenne, dont les compétences correspondaient à celles des pouvoirs de district.

La structure des pouvoirs publics aux différents niveaux de la division administrative était la même. Le conseil du peuple de l'échelon de voïvodie, de district et de

---

\* Professeur de droit constitutionnel à l'Université de Varsovie.

<sup>1</sup> Voir p.ex. *Polskie prawo konstytucyjne* [Le droit constitutionnel polonais] (red.) W. Skrzydło, Lublin 1997, p. 60-71.

<sup>2</sup> Plus d'informations sur le système des conseils du peuple dans les années 1944-1990 et ses changements comp. p. ex.: *Polskie prawo administracyjne* [Le droit administratif polonais] (red.) J. Służewski, Warszawa 1992, p. 107-130.

«gromada» constituait l'organe législatif, et le présidium du conseil au niveau respectif avec le président en tête, assumait la fonction exécutive et administrative. Le corps auxiliaire du conseil du peuple se composait de sections départementales du présidium, de type fonctionnaire.

Dès 1954 les conseils du peuple étaient élus au suffrage universel pour quelques années de législature. Par contre, les présidiums des conseils étaient nommés et révoqués par les conseils.

La Constitution de la République Populaire de Pologne du 22 juillet 1952 en vigueur dans ce domaine jusqu'en 1990 prévoyait une tutelle sur les conseils du peuple, exercée par le Conseil d'Etat, et depuis 1989, après la suppression de ce dernier, par le Président de la République. Les conseils de districts étaient supervisés, jusqu'à la suppression des districts, par les conseils du peuple de voïvodie. Et les conseils communaux dépendaient des conseils de district. A leur tour, les présidiums de conseils étaient subordonnés, d'une part au gouvernement en tant qu'organe central de l'administration d'Etat et aussi aux présidiums des conseils situés plus haut dans la hiérarchie, et, d'autre part, aux conseils du peuple de niveau correspondant. Le présidium du conseil de district dépendait donc du présidium du conseil de voïvodie et était en même temps l'organe exécutif du conseil du peuple du district.

Il faut tout de même rappeler que ce système assez compliqué fonctionnait en réalité selon des règles un peu différentes. Elles n'étaient pas établies par la loi, mais elles jouaient un rôle dominant dans la formation de l'image de la vie publique en Pologne jusqu'à la fin des années 80. Derrière la façade du système constitutionnel et legal de conseils se cachaient de réels centres du pouvoir décisionnel, situés au sein des formations politiques existantes, et avant tout au sein du P.O.U.P (Parti Ouvrier Unifié Polonais). C'est l'appareil politique et administratif du P.O.U.P. qui dirigeait et contrôlait le travail des conseils du peuple à tout niveau, de leurs organes exécutifs et fonctionnaires. La vraie direction du jeu d'influences au sein du système de conseils était donc la suivante: l'appareil directeur du parti communiste - l'appareil exécutif (y compris celui des fonctionnaires) des conseils du peuple - les conseils du peuple<sup>3</sup>.

Il faut souligner l'ostentation des élections aux conseils du peuple (ainsi qu'à la Diète de la RPP) qui ont eu lieu à quelques reprises après 1954. Les réformes, très restreintes, qui avaient pour but de démocratiser le système électoral des conseils du peuple et qui ont été entreprises en Pologne au milieu des années 80, n'ont pas vraiment changé cette image.

Au milieu des années 70 (1972-1975) on a cependant réformé radicalement le système de la division territoriale du pays<sup>4</sup>. On a supprimé les «gromady» en rétablissant

<sup>3</sup> Ce phénomène a déjà été décrit à la fin des années 60 par W. Sokolewicz: *Reprezentacja i administracja w systemie rad narodowych* [La représentation et l'administration dans le système des conseils du peuple], Ossolineum 1968, surtout p. 371; comp. aussi M. Rybicki: *System rad narodowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* [Le système des conseils du peuple de la République Populaire de Pologne], Warszawa 1971, p. 350, 381.

<sup>4</sup> J. Mołenda: «Podział terytorialny państwa. Podstawowe problemy» [La division territoriale de l'Etat. Problèmes fondamentaux], dans: *Administracja terenowa a rozwój lokalny* [L'administration territoriale et le développement local], réd. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1996.

les communes territorialement plus grandes, on a liquidé ensuite les districts en procédant à un nouveau découpage des voïvodies. On a remplacé les 17 grandes voïvodies par des voïvodies plus petites, au nombre de 49. Il en a résulté une division territoriale du pays à deux degrés. On est revenu (partiellement) aux appellations traditionnelles des fonctions, en rétablissant le poste unique de voïvode (chef de voïvodie) en tant que premier fonctionnaire dans la voïvodie. Dans la commune, son chef était l'organe exécutif unipersonnel et dans le district, jusqu'à sa suppression - le chef de district.

Le motif officiel de la réforme de la division et de l'administration territoriales des années 70 était le nivellement des structures administratives, la limitation de la bureaucratie et l'amélioration de l'efficacité dans la gestion de l'Etat. Mais il y avait aussi d'importantes raisons sous-jacentes, peut être même plus importantes que le motif officiel. Avec l'augmentation du nombre des voïvodies leur taille a diminué aussi bien que leur importance en tant que sujets politiques potentiellement autonomes. L'affaiblissement de la position de la voïvodie avait une influence sur l'affaiblissement du rôle des leaders régionaux du P.O.U.P. au sein de l'appareil directeur du parti, et - compte tenu de la position de ce parti dans le pays - dans l'Etat. Ce fait favorisait le renforcement de l'influence de la centrale varsovienne du P.O.U.P. et sa libération relative de la pression des cellules du P.O.U.P. de l'échelon de voïvodie (parfois très influentes). En somme, cette opération favorisait plutôt la centralisation que la décentralisation du pouvoir public en Pologne à l'époque.

Cependant, en 1983 on a entrepris certaines démarches pour restituer l'autogestion locale dans le pays, conformément à l'idée «d'autogestion sociale», qui émergeait à l'époque

dans certains pays du bloc soviétique. Son renforcement progressif devait annoncer le passage aux niveaux supérieurs du développement du socialisme. En Pologne, cette idée a trouvé un terrain plutôt favorable parce qu'elle était associée aux conceptions de l'autogestion

ouvrière, fort répandues dans certains milieux dans les années 1956-1958, ainsi qu'aux aspirations à la décentralisation de l'administration, qui revenaient de temps à autre. En plus, l'idée de l'autogestion développée a été reprise dans le programme d'une partie des milieux réformateurs dans les années 1980-1981 et aussi - sous une forme nettement anti étatique et oppositionnelle à l'égard du régime en place - elle est devenue un élément important du programme de «Solidarité» (1980-1989).

Pourtant, les démarches dont il est question ci-dessus, ont pris une forme assez superficielle. Dans une grande partie elles se sont réduites aux déclarations politiques et à une série de dispositions constitutionnelles et légales d'ordre général, qui appelaient les conseils du peuple organes du pouvoir l'Etat et en même temps «organes de base de l'autogestion sociale du peuple travailleur des villes et de la campagne dans les communes, les villes, les quartiers des villes plus grandes et dans les voïvodies». Dans ce cadre le voïvode devait remplir trois fonctions: a) celle de représentant du gouvernement dans la voïvodie; b) celle d'organe territorial de l'administration dans le cadre du système du pouvoir étatique uniforme; c) celle d'organe exécutif de l'autogestion sociale sur le territoire de la voïvodie.

Ces solutions, vraiment équivoques et ambiguës, étaient critiquées par l'opposition démocratique, illégale à l'époque, pour leur caractère illusoire du point de vue de l'idée de l'autogestion territoriale.

2. Le problème de la restauration en Pologne des collectivités locales dans leur forme authentique et développée est apparu pendant les discussions de la «table ronde» (février-avril 1989) entre les groupes oppositionnels réunis autour du syndicat «Solidarité» et les forces gouvernementales. Certes, le postulat de l'opposition concernant ce problème n'a pas été rejeté, mais sa réalisation a dû être remise à plus tard. On s'est concentré en priorité sur les réformes au niveau des organes centraux de l'Etat.

On est revenu sur la question après les élections parlementaires de juin 1989, remportées par l'opposition. Entre 1989 et 1990 on a commencé les travaux sur l'établissement d'un système d'autogestion locale au niveau communal. Ceci exigeait entre autres la modification des dispositions respectives de la Constitution de 1952 et l'adoption d'un certain nombre de lois organiques.

Quant à la Constitution, les premières modifications ont été apportées encore en décembre 1989. Elles consistaient à remplacer ses deux premiers chapitres par un nouveau premier chapitre intitulé «Bases du régime politique et économique». Conformément à l'article 5 de ce chapitre, la République de Pologne devait garantir «la participation des collectivités territoriales dans l'exercice du pouvoir et la liberté d'activité pour les autres formes d'autogestion». Ainsi, la notion d'autogestion territoriale est apparue dans la Constitution, en remplaçant, dans le domaine qui nous intéresse, la notion plus vaste d'autogestion sociale, utilisée jusqu'alors.

Cette disposition générale a été précisée dans les dispositions constitutionnelles adoptées à la suite de l'amendement du 8 mars 1990. Elles ont abouti à l'abolition du système de conseils du peuple et étaient liées à deux lois adoptées le même jour: celle sur les collectivités territoriales et celle sur le régime électoral des conseils communaux<sup>5</sup>. Ces deux lois, modifiées à plusieurs reprises, restent toujours en vigueur, bien que les dispositions constitutionnelles aient été changées deux fois depuis.

Le 18 mai 1990, a été adoptée la loi sur le régime de la ville-capitale de Varsovie, qui a été remplacée plus tard par la loi du 25 mars 1994, amendée déjà à plusieurs reprises. Les autres grandes villes polonaises (au nombre de 46), y compris les communes de Varsovie, ont aussi acquis un statut juridique séparé, grâce à la loi du 4 novembre 1997 sur la modification du champs d'activité du service public de certaines villes et sur les zones urbaines.

La législation en matière d'administration territoriale comporte encore une série d'actes postérieurs comme surtout: 1) la loi du 22 mars 1990 sur les agents des collectivités locales; 2) la loi du 22 mars 1990 sur les organes territoriaux de l'administration d'Etat, 3) la loi du 17 mai 1990 sur la répartition des compétences entre les organes de la commune et ceux de l'administration gouvernementale, 4) la loi du 11 octobre 1991 sur le référendum communal, 5) la loi du 12 janvier 1991 sur les impôts et charges locaux, 6) la loi du 7 octobre 1992 sur les chambre régionales des comptes, 7) la loi du 10 décembre 1993 sur le financement des communes, 8) la loi du 12 octobre 1994 sur les collèges d'appel auprès des dictincs. Toutes ces lois ont fait l'objet de modifications.

---

<sup>5</sup> Sur l'administration communale, voir M. Kulesza: *Administracja terenowa (teksty zebrane)* [L'administration territoriale (textes réunis)], p. IX-XXVIII et la bibliographie donnée, Warszawa 1996.

En 1994, la Pologne a ratifié la Charte Européenne de l'Autonomie Locale du 15 octobre 1985 qui, en vertu de l'article 91 de la loi et de la Constitution du 2 avril 1997 constitue une partie de l'ordre juridique national: elle est donc directement applicable.

Le système issu de la loi du 2 mars 1990 se présente dans ses grandes lignes de la façon suivante:

- tous les citoyens - habitants de la commune - forment, en vertu de la loi, une collectivité locale autonome; la collectivité prend des décisions essentielles soit directement, soit par l'intermédiaire de ses organes;
- initialement, les conseils municipaux étaient au nombre de 2121; leur nombre a augmenté en 1985 jusqu'à 2483, en conséquence d'une division des communes plus grandes en des communes plus petites;
- la commune réalise ses propres missions et peut réaliser des missions qui lui sont déléguées par les organes de l'Etat;
- l'organe délibérant de la commune, à savoir le conseil municipal, est issu d'élections au suffrage universel direct; dans les communes rurales et dans les communes urbaines jusqu'à 40 mille habitants, les élections ont lieu au scrutin majoritaire, et dans les villes de plus de 40 mille habitants, les élections ont lieu au scrutin proportionnel;
- les habitants de la commune peuvent révoquer le conseil municipal par l'intermédiaire d'un référendum communal; toutes les autres décisions importantes peuvent aussi être prises par voie référendaire;
- la commune jouit de la personnalité morale et dispose de ses propres biens (biens communaux); elle profite aussi de ses revenus propres (taxes et impôts locaux) et des subventions de l'Etat;
- l'autonomie des communes bénéficié de la protection judiciaire;
- le conseil municipal nomme et révoque la municipalité et le maire (dans les villes, le bourgmestre, et dans les grandes villes, le président), qui sont les deux organes exécutifs. Ce dernier est un organe d'administration de la collectivité et il prend des décisions administratives. Il est possible de révoquer les décisions du maire auprès du collège d'appel près de la diétine de voïvodie, en tant qu'organe de seconde instance;
- les communes peuvent agir de concert entre elles et elles peuvent créer des associations de communes à vocations multiples; elles peuvent également créer des associations avec les communes étrangères;
- le contrôle de l'administration territoriale appartient au Président du Conseil des ministres et aux voïvodes; et le contrôle du budget appartient aux chambres des comptes régionales;
- les conseils du peuple de voïvodie ont été supprimés. La voïvodie est devenue l'unité de la division territoriale, administrée par l'organe unipersonnel aux attributions générales, à savoir le voïvode, qui est en même temps le représentant du Gouvernement sur ce territoire. Son organe auxiliaire est l'office du voïvode;
- l'administration d'Etat dispose aussi d'un échelon intermédiaire - «rejon» - qui correspond territorialement aux anciens districts (powiat). En 1995, il y avait 267 «rejons», qui est le cadre tant de l'administration générale que d'administrations spécialisées;
- la diète de voïvodie - diétine - est l'institution qui représente les communes auprès du pouvoir central et du voïvode. Ses membres sont les représentants délégués des

conseils municipaux. Elle n'a pas de compétence décisive; elle dispose de compétences de consultation et d'avis.

3. En général, la réforme territoriale réalisée en Pologne au début des années 1990 est considérée comme une entreprise réussie. Cependant, sa mise en oeuvre s'avère plus difficile dans le cas des grandes villes, et plus particulièrement à Varsovie. On est toujours en train de chercher des formes d'organisation des autorités municipales les plus convenables et susceptibles d'assurer le bon fonctionnement de l'administration des grandes collectivités communales.

La limitation de la réforme territoriale aux unités de base, à savoir celles de commune et de ville, était dès 1990 l'objet de doutes et critiques<sup>6</sup>. Plus précisément, on a constaté la nécessité de créer un second échelon de collectivité locale au-dessus de la commune. Dans ce cas, on se référait à différents arguments, notamment historiques, qui, dans le contexte des discussions des années 1989-1997 sur le régime constitutionnel, présentaient une force persuasive remarquable.

Dans la période de l'entre-deux-guerres<sup>7</sup>, les institutions de l'autogestion locale fonctionnaient à l'échelon des communes et des districts. D'ailleurs, la Constitution de 1921 prévoyait aussi la création de collectivités locales au niveau des voïvodies, mais cela n'avait pas été réalisé. Seulement deux voïvodies - celles de Poznan et de Poméranie - avaient leurs propres institutions d'autogestion locale. Par contre, la voïvodie de la Silésie constituait dans le cadre de l'Etat unitaire, un territoire autonome. En 1933, une réforme dite d'unification a été effectuée. Elle devait aboutir à l'uniformisation du régime de l'administration locale sur tout le territoire polonais hérité de la période des partages (au sein de trois Etats). Quoique la réforme d'unification fût liée à l'établissement d'une tutelle très forte sur les collectivités locales de la part de l'administration gouvernementale, les compétences des collectivités étaient, à cette époque-là, plus larges que dans la période de l'après-guerre et cela jusqu'en 1990.

Dans les débats sur l'évolution constante du phénomène des collectivités locales en Pologne, étaient invoqués les exemples d'autres pays démocratiques où cette autonomie joue un rôle important, mais aussi la volonté d'adapter les divers aspects du régime polonais aux exigences de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Les discussions dont il est question ont été dominées, dans les années 1990-1998, par le conflit autour du système de la division territoriale du pays, et plus précisément autour de la question du rétablissement en Pologne d'un échelon intermédiaire entre la commune et la voïvodie, à savoir le district. Une des conséquences de ce rétablissement devrait être une nouvelle division territoriale du pays et plus particulièrement, la diminution du nombre des voïvodies et l'élargissement de leur territoire.

A une certaine période (principalement dans les années 1990-1993) une polémique vive portant sur la régionalisation du pays s'est aussi engagée. Certains milieux libéraux

---

<sup>6</sup> Voir J. Stępień: «Reforma administracji państwowej» [La réforme de l'administration publique], dans: *Administracja terenowa a rozwój lokalny*, op. cit.

<sup>7</sup> H. Izdebski: «Administracja terenowa w II Rzeczypospolitej» [L'administration territoriale de la II République de Pologne], dans: *Administracja terenowa a rozwój lokalny*, op. cit.

et les associations régionales (p. ex. le Mouvement pour l'Autonomie de la Silésie) se prononçaient pour la création de régions qui correspondraient, dans les grandes lignes, aux anciennes provinces polonaises ou aux régions géographico-culturelles comme la Grande-Pologne, la Petite-Pologne, la Poméranie, la Masovie, Warmia et la Masurie, la Haute-Silésie, la Basse-Silésie. Dans la conception de certains libéraux, la régionalisation pourrait jouer un rôle positif dans le processus d'intégration de la Pologne à l'Union Européenne qui subit des transformations semblables. D'autre part, les groupements se disant de tendance nationalo-indépendantiste se prononcent contre les régions. Selon eux, la régionalisation du pays pourrait mener à son démembrement et son affaiblissement, voire à la perte de la souveraineté nationale et de l'identité culturelle de la Pologne dans l'Europe Unie. Dans la période postérieure, l'intensité de ces polémiques a considérablement diminué.

Cependant, la majorité écrasante des participants au débat se prononçait pour la décentralisation du pays dans le cadre de l'autonomie locale entre autres et de l'expansion continue des collectivités territoriales. Par contre, la question de l'organisation, des missions, des attributions et des échelons de cette autonomie reste une question ouverte.

4. Dans les projets de Constitution<sup>8</sup> présentés au Parlement dans les années 1993—94 beaucoup d'attention a été accordée à l'expansion des collectivités territoriales. Tous ces projets (au nombre de 7) comprenaient des chapitres entiers consacrés à cette question et dans certains cas aussi aux autres formes d'autogestion, notamment professionnelle et économique.

De même, tous les projets de Constitution, excepté celui de la KPN (Confédération de la Pologne Indépendante), comprenaient une définition globale des collectivités territoriales, dans laquelle l'accent est mis sur le fait qu'elles constituent «la forme fondamentale d'organisation de la vie publique locale, servant à satisfaire les besoins collectifs (art. 80, le 1er projet du Sénat, art. 149, le 1er projet de la SLD, art. 130, le 1er projet de l'UW).

Tous les projets admettaient que la collectivité locale possède une personnalité morale ou, selon la définition du projet du Président L. Wałęsa, la personnalité publique et morale. La situation se présente de la même façon quand il s'agit de la reconnaissance à la collectivité locale le droit de propriété et celui de la gestion du bien collectif.

Dans tous les projets, il y avait des dispositions concernant les ressources des collectivités territoriales, dont une partie proviendrait des impôts et des taxes locales. De plus, les collectivités territoriales devaient bénéficier des subventions et des dotations gouvernementales.

---

<sup>8</sup> B. Z a w a d z k a: «Administracja samorządowa w projektach konstytucji» [L'administration autonome dans les projets de Constitution], dans: *Jaka konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP przedłożonych Komisji Konstytucyjnej Parlamentu w 1993 r* [Quelle Constitution? Analyse des projets de Constitution de la RP proposés à la commission constitutionnelle du Parlement en 1993], réd. M. K r u k, Warszawa 1994; J. M o r d w i ł k o: «Administracja terenowa w tekstach siedmiu projektów konstytucji» [L'administration territoriale dans les textes des sept projets constitutionnels], dans: *Administracja terenowa a rozwój lokalny*, op. cit.

Ce n'est que le projet de KPN qui a omis la question des missions des collectivités territoriales. Tous les autres projets disposaient que les collectivités réalisent leurs missions propres et aussi les missions déléguées. Dans la plupart des projets il était question de présomption des tâches publiques en faveur des collectivités territoriales.

En ce qui concerne les unités d'autogestion locale, cette question était interprétée différemment. Cependant, dans tous les projets, on prévoyait l'existence de l'autogestion à l'échelon de la commune qui était reconnue d'habitude comme unité de base. Certains projets (celui de UW et de L. Wałęsa) prévoyaient aussi l'existence des districts, d'autres, celle des voïvodies autogestionnaires. Dans certains cas, l'établissement des collectivités territoriales au niveau des voïvodies (dans celui de UW et de L. Wałęsa) ou, plus généralement, au niveau supracommunal (SLD, «projet citoyen») était perçue comme possible par la voie légale. Ce ne sont que les projets de PSL (Le Parti Populaire de Pologne), de UP (l'Union du Travail) et celui du Sénat de la 1ère législature qui n'ont pas évoqué la question des unités d'autogestion locale au niveau supracommunal. Tout de même, en se servant de la définition disant que «la commune est la collectivité territoriale de base» (art. 123, alinéa 3), le projet du Sénat admet *implicitement* la création d'autres unités d'autogestion locale.

Tous les projets de Constitution, exceptés celui de KPN, PSL et de UP prévoyaient la possibilité de la création des associations de collectivités locales. De même, tous réglaient de la même façon la question du régime des organes des collectivités locales (sauf le projet de KPN, qui se distinguait par son originalité particulière). Ce régime devait fonctionner selon les principes de démocratie et, dans certains cas, prendre en compte les institutions de démocratie directe (le référendum).

En général, il est possible de constater que la question de collectivités territoriales a été appréciée par les auteurs des projets constitutionnels, qui furent l'objet de la première lecture de l'Assemblée nationale en septembre 1994. Dans leurs grandes lignes, ces projets se ressemblaient beaucoup, quoique dans les détails et le choix des questions importantes (par exemple, le contrôle des collectivités, leur protection juridique) ils aient différé. La plus grande différence entre eux concernait la question de l'existence de collectivités territoriales au niveau supracommunal.

5. Le déroulement et le contenu de la discussion<sup>9</sup> sur les collectivités territoriales au sein de la commission constitutionnelle, et du Parlement lui-même, reflétaient l'ambiance générale accompagnant les travaux constitutionnels dans les années 1994-1997. La question de l'autonomie locale restait dans l'ombre des autres questions. Ce sont plutôt

---

<sup>9</sup> P. Winczorek: «Zakres prac nad nową konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej» [Le cadre des travaux sur la nouvelle Constitution de la République de Pologne], *Państwo i Prawo* [L'Etat et le droit] 1997, nr 11-12; R. Chruściak: «La préparation de la Constitution de la République Polonaise du 2 avril 1997. Le déroulement des travaux parlementaires», *Etudes de la politique*, t. 2, Warszawa 1997. La plupart des remarques que j'insère ici sont basées sur l'observation des travaux de la commission constitutionnelle du Parlement dans les années 1993-1997 menée en qualité de membre du Groupe des Experts Permanents de cette commission. Les matériaux comportant la relation sténographique de la discussion sur les problèmes de l'administration territoriale ont été publiés dans le Bulletin de la commission constitutionnelle du Parlement, surtout dans les nr. XXVII, XXVIII, XXIX et XXX.

les problèmes axiologiques de la Constitution, le champs et le contenu des libertés et des droits de l'homme et du citoyen, le système des sources du droit, la structure des organes principaux de l'Etat et les rapports entre eux qui attiraient le plus l'attention. Il vaut la peine de signaler que le fait que la ressemblance dans la façon de percevoir l'idée de l'autonomie locale entre les deux principaux partis politiques, c'est-à-dire SLD (l'Alliance de la Gauche Démocratique) et UW (L'Union de la Liberté), s'est manifestée relativement tôt. A la suite des négociations informelles qui ont eu lieu dans les couloirs de la commission constitutionnelle, les représentants de ces deux partis ont présenté un point de vue commun sur plusieurs questions étant l'objet de dispositions constitutionnelles. Les grandes lignes de la division se manifestaient donc entre SLD et UW d'un côté, entre PSL et les représentants des partis liés à «Solidarité» de l'autre. Les problèmes principaux discutés au sein de la commission étaient:

- le concept constitutionnel général de l'autogestion locale, et plus précisément de collectivités territoriales;
- l'intérêt de consacrer un chapitre entier de la Constitution à la question de l'autogestion locale;
- la définition du champs de compétences des collectivités territoriales;
- type de personnalité juridique dont disposera la collectivité locale;
- la division territoriale de l'Etat et dans ce contexte la question du nombre des collectivités locales;
- le champ du contrôle de l'activité des collectivités locales;
- le mode de nomination des organes exécutifs des collectivités locales;
- la position du chapitre sur les collectivités locales dans la systématique de la Constitution;

Quant à la notion générale de collectivité locale, deux conceptions se sont affrontées. Selon la première, les collectivités locales seraient traitées comme toutes les autres formes d'association volontaire de personnes dans les diverses sphères de la vie publique. La volonté de créer des collectivités locales, exprimée par un groupe social donné, est considérée comme une condition nécessaire et suffisante pour créer de telles institutions et pour les équiper en fonctions et compétences concrètes. Cette vision de l'autogestion locale était principalement celle des partisans du projet «citoyen» de Constitution. On peut supposer qu'ils voulaient renouer ainsi avec l'idée de la «République Autogestionnaire» qui constituait un des éléments du programme constitutionnel de «Solidarité» dans les années 1981-1989. Cette idée était à son tour apparentée avec la doctrine de l'autogestion généralisée, proclamée par certains milieux non communistes de la gauche en Europe dans les années 70-80.

Selon la seconde conception, l'autogestion locale serait une forme démocratique de l'administration publique décentralisée. La participation, dans les communautés locales, des personnes appartenant à des catégories sociales précises (p. ex. les habitants d'une même commune, les gens exerçant le même métier) résulte de la force de la loi et n'est donc pas une question de libre choix. La collectivité locale accomplit, par ses organes et dans le cadre de ses missions propres et missions déléguées, des fonctions d'autorité d'un caractère de droit public. Cette conception renoue avec l'idée de l'autogestion

locale, traditionnelle dans la doctrine européenne du droit constitutionnel et administratif. Principalement ce sont l'Union de la Liberté (UW) et l'Alliance de la Gauche Démocratique (SLD) ainsi que les experts, qui se sont prononcés pour cette conception. Elle a été soutenue au sein de la commission constitutionnelle et au Parlement.

Une partie des partisans de la première conception, ainsi que ceux d'entre les membres de la commission constitutionnelle qui attachaient beaucoup d'importance à une régulation constitutionnelle de la question des organisations d'autogestion professionnelle, économique et parfois même syndicale, étaient d'avis qu'il fallait consacrer un seul chapitre commun à toutes formes d'autogestion. Tandis que les partisans de la thèse selon laquelle les collectivités locales sont des institutions constitutionnelles à tel point importantes et spécifiques qu'elles ne devraient pas être mises au même rang que les autres formes d'autogestion, étaient de l'avis contraire. D'où l'idée de consacrer un chapitre séparé de la Constitution aux collectivités locales et de traiter de manière laconique les questions concernant les autres formes d'autogestion. C'est ce qui a été fait.

Les articles 15 et 16 de la Constitution qui ont trait aux collectivités locales, sont intégrés au chapitre I - «la République», qui contient les principes généraux sur lesquels est basé l'Etat polonais. Un chapitre séparé - VII - qui contient dix articles (art. 163-172) concerne aussi ce sujet. Pour les autres formes d'autogestion, on a consacré un seul article intégré au chapitre «la République». Cet article, dans sa forme présente, n'est apparu que dans la phase finale des travaux constitutionnels, en partie en tant que réponse aux postulats des différents groupes sociaux et milieux économiques qui aspiraient à la constitutionnalisation des organisations d'autogestion avec lesquelles ces groupes s'identifiaient.

Quant aux missions des collectivités locales, on était d'accord que celles-ci devraient participer à l'exercice du pouvoir public. Il s'agissait essentiellement de formuler le principe selon lequel les missions des collectivités locales englobent tout ce qui est important du point de vue des besoins des communautés locales, mais aussi ce que les collectivités locales sont capables de faire elles-mêmes en utilisant leurs propres moyens. Il a été décidé qu'elles accomplissent «la partie considérable des missions publiques» (art. 16 al. 2) et que l'expression «partie considérable» serait précisée dans les lois concernant l'administration publique.

Au cours de la discussion sur les collectivités locales, et aussi sur la question générale du modèle d'Etat dans ses relations avec la société civile défini par la Constitution, est apparu le postulat du principe de subsidiarité<sup>10</sup>. Tous étaient d'accord que c'est un principe constitutionnellement très important. Au début on ne savait pas l'exprimer verbalement de manière adéquate. Ce n'est qu'à la fin des travaux sur le texte de la

---

<sup>10</sup> Comp. M. K u l e s z a: *Zasada suhdydiarnos'ci - klucz reform systemu administracyjnego państw Europy Środkowej i Wschodniej* [Le principe de subsidiarité - la clef des réformes du régime administratif des États de l'Europe centrale et de l'Est (l'exemple de la Pologne)]; P. W i n c z o r e k: *Zasada suhdydiarnos'ci w świetle dyskusji konstytucyjnych w komisji konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego* [Le principe de subsidiarité dans les discussions constitutionnelles de la commission constitutionnelle de l'Assemblée nationale]; E. P o p ł a w s k a: «Wpływ zasady suhdydiarności na zmiany konstytucyjne w Polsce» [L'influence du principe de subsidiarité sur les changements constitutionnels en Pologne]. Tous ces travaux ont été publiés dans le tome intitulé: *Suhdydiarność* [La subsidiarité], red. D. M i l c z a r e k, Warszawa 1996.

Constitution que ce principe a été formulé dans le préambule, parmi les principes et les valeurs tels que la liberté, la justice, la coopération entre les collectivités, le dialogue social. On dit à propos du principe de subsidiarité qu'il renforce «les droits des citoyens et de leurs collectivités».

Sur la question de la personnalité juridique des collectivités locales, on a présenté deux postulats. Certains experts étaient d'avis qu'il fallait se référer à la notion de personnalité morale de droit public. La reconnaissance des collectivités locales comme personnes morales de droit public est liée à la conception traditionnelle de l'autogestion locale avec laquelle la Constitution a définitivement renoué. D'autres considéraient cette conception comme périmée, chargée de mauvais souvenirs et d'ailleurs pas entièrement claire dans son fondement doctrinal.

La discussion sur le type de personnalité morale des collectivités locales a plus été l'affaire des experts que des hommes politiques. Etant donné le fait que les opinions des spécialistes étant partagées et que du point de vue des besoins collectifs il importe que les collectivités locales puissent agir en tant que sujets autonomes pour les questions de propriété et autres droits patrimoniaux dans la sphère économique, on s'est contenté de proclamer (art. 165 al. 1) que «les collectivités territoriales ont la personnalité morale». Cela signifie certainement qu'elles sont des personnes morales envers le droit civil et donc privé.

Ausi bien avant le début des travaux parlementaires sur la nouvelle Constitution dans les années 1993-1997, qu'après l'entrée en vigueur de la Constitution, la question des degrés de division administrative du pays et celle des collectivités locales au niveau supra-communal, étroitement liée à cette première, éveilla des discussions des plus animées<sup>11</sup>.

Pour la constitutionnalisation de la division du pays en communes, districts et voïvodies se sont prononcés l'Union de la Liberté (UW) et l'Alliance de la Gauche Démocratique (SLD). Le Parti Paysan (PSL) était décidément contre cette division, désirant conserver la division qui s'était formée dans les années 70. L'Union du Travail (UP) semblait partager cette position. En conséquence de l'accord entre UW et SLD, on a introduit dans le texte du projet de Constitution élaboré par la commission constitutionnelle et le Parlement (texte du 19 mai 1996) l'article 12 qui prévoit la division territoriale de la République de Pologne en communes, districts et voïvodies. Les habitants de ces unités créent en vertu de la loi des communautés locales. Les collectivités locales devraient fonctionner, selon le constituant, à tous les degrés de la division administrative du pays.

Pour l'acceptation définitive du projet, il était nécessaire d'obtenir au moins les deux-tiers des voix dans la commission constitutionnelle en présence d'au moins la moitié de ses membres. Cependant, les représentants du Parti Paysan ont annoncé qu'ils ne supporteraient pas le projet de création des districts. En prenant en considération le nombre des voix de l'Union du Travail dans la commission et aussi celui des groupements qui, <sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Au moment où ce travail est écrit (janvier 1998), les travaux parlementaires préparatoires précédent l'introduction au Parlement des projets de lois sur la réforme territoriale de l'Etat, dont les districts (powiat).

pour d'autres raisons, étaient contre l'adoption de la Constitution par cette commission et cette Assemblée, il fallait s'attendre au rejet du projet dans sa totalité.

On a donc entrepris des négociations intensives en vue de trouver des solutions de compromis qui convaincraient les représentants du Parti Paysan et de l'Union du Travail. C'est pourquoi, dans le projet de Constitution accepté à une majorité écrasante par la commission constitutionnelle le 16 janvier 1997, et présenté en deuxième lecture au Parlement, l'alinéa 1 de l'article 15 (équivalent de l'ancien article 12), dit seulement que «le régime territorial de la République Polonaise garantit la décentralisation de la puissance publique». Le texte de cet article n'a plus été modifié.

Quoique des concessions au profit du Parti Paysan aient été faites aussi bien par l'Alliance de la Gauche Démocratique (SLD) que par l'Union de la Liberté (UW), c'est surtout cette dernière qui les a traitées comme fondamentales, à la limite de l'abandon complet de ses principes doctrinaux. Au sein du Gouvernement, composé dans les années 1993-1997 par la coalition SLD-PSL, ainsi qu'au Parlement, se déroulaient parallèlement des travaux sur les districts. L'Alliance de la Gauche Démocratique (SLD) qui en principe soutenait l'établissement des districts, prenant en considération la position de son partenaire, n'a pas fait avancer les travaux parlementaires sur cette question.

La question du contrôle de l'activité des collectivités locales est apparue principalement à l'occasion de la discussion sur la sphère d'activité de la Chambre suprême de Contrôle. Il était question de savoir si les critères du contrôle mené par la Chambre suprême de Contrôle auquel sont soumis les organes de l'administration gouvernementale et du contrôle de la part des autres unités d'organisation de l'Etat, devaient concerner aussi les organes des collectivités locales et les différentes personnes morales communales. Dans le premier cas, les critères retenus sont les suivants: légalité, bonne gestion, opportunité, probité (art. 203 al. 1 de la Constitution).

Une partie des participants au débat, dont des représentants de la Chambre suprême de Contrôle, postulaient que ces critères soient uniformes dans tous les cas. On soulignait en particulier que l'expérience fait craindre que les autorités des collectivités locales ne gèrent pas toujours correctement les biens communaux, en exposant ainsi les communautés locales à des dommages. Il est donc nécessaire de soumettre ces autorités au contrôle d'opportunité. Les opposants de cette position soutenaient que le contrôle d'opportunité limiterait dramatiquement l'autogestion des communautés locales. Il suffit donc que la Chambre suprême de Contrôle contrôle les autorités et les autres unités d'organisation des collectivités locales seulement du point de vue de la légalité, de la bonne gestion et de la probité. Si les collectivités locales fonctionnent dans le cadre de la loi, il suffit en vérité de contrôler la légalité de leur fonctionnement. En conséquence de ces discussions et après certaines hésitations, la deuxième de ces positions l'a emporté au sein de la commission constitutionnelle. Au cours des discussions, il n'y avait pas de doutes que les autorités délibérantes des collectivités locales c'est-à-dire les assemblées des collectivités locales, devraient être, comme jusqu'à présent, mis en place par l'ensemble des habitants par des élections locales démocratiques. Une question est toutefois apparue: celle du mode de nomination des autorités exécutives.

Parallèlement aux travaux constitutionnels, se déroulaient des discussions sur la réforme de la loi de 1990 sur les collectivités locales. Une partie des forces politiques postulait que l'élection des maires dans les communes rurales, des bourgmestres ou présidents dans les villes - organes exécutifs unipersonnels - ait un caractère direct et qu'elle soit effectuée au suffrage universel direct. Ces propositions n'ont pas été retenues, mais l'idée de ce genre d'élections a gagné un appui considérable parmi les auteurs de la nouvelle Constitution.

Finalement, la Constitution n'a pas déterminé le mode d'élection et de révocation des autorités exécutives des collectivités locales. Cela n'a cependant pas fermé la voie aux élections directes et universelles (voir art. 169 al. 3).

La place du chapitre sur les collectivités locales dans la systématique de la Constitution serait d'une certaine manière le résultat de la discussion sur la conception de l'autogestion. En admettant que les collectivités locales sont une forme de l'administration publique décentralisée, c'est-à-dire qu'elles appartiennent au pilier du pouvoir exécutif, on aurait pu intégrer ce chapitre à celui sur le Conseil des Ministres et l'administration d'Etat. Mais d'un autre point de vue, on pouvait placer ce chapitre après tous les chapitres consacrés aux pouvoirs publics: législatif (la Diète et le Sénat), exécutif (le Président, le Conseil des Ministres) et judiciaire (les cours et tribunaux). Telle était justement la place initiale réservée au chapitre sur les collectivités locales.

C'est finalement la première proposition qui a prévalu, et le chapitre portant sur les collectivités territoriales a été placé après celui sur le Conseil des Ministres et sur l'administration gouvernementale et avant celui sur les cours et tribunaux.

6. La nouvelle régulation constitutionnelle des questions des collectivités territoriales ne s'écarte pas trop de la régulation contenue dans la loi constitutionnelle du 17 octobre 1992, sur les rapports réciproques entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et sur l'administration territoriale. Pourtant la Constitution de la République de Pologne du 2 avril 1997 introduit plusieurs précisions et nouveautés importantes. Pour ne pas entrer dans des considérations trop détaillées sur les ressemblances et les différences entre ces régulations, nous allons nous contenter d'une présentation générale des solutions nouvelles.

Parmi les éléments principaux sur lesquels reposent les solutions constitutionnelles dans le domaine de l'administration territoriale on peut compter:

- le principe de subsidiarité, mentionné supra. La subsidiarité doit être comprise de manière à ce que les structures sans pouvoir de la vie privée ou publique aient la priorité sur les structures de pouvoir dans la satisfaction des besoins des particuliers et des groupes sociaux, et que celles plus petites et inférieures (p. ex. territoriales) l'aient sur les plus grandes et supérieures (p. ex. structures nationales ou internationales);
- le principe de la décentralisation de la puissance publique (art. 15 al. 1). Il convient de noter que selon la terminologie appliquée consciemment par les auteurs de la Constitution, la notion de «puissance publique» comporte également le pouvoir réalisé dans l'Etat («le pouvoir d'Etat») par ses organes ainsi que le pouvoir réalisé dans le cadre des collectivités territoriales (comp. art. 16 al. 1). La décentralisation comprend alors non

seulement des déplacements des missions et des attributions à l'intérieur du système d'Etat pour le bien des structures autonomes mais aussi à l'intérieur de ces structures.

- le principe selon lequel la division de base du territoire national devrait avoir un caractère naturel c'est-à-dire prendre en considération des «liens sociaux, économiques ou culturels» de même qu'assurer aux «unités territoriales la capacité d'accomplir leurs missions publiques» (art. 15 al. 2);
- le principe de la «double présomption» des missions pour le compte de l'administration territoriale. Premièrement, la Constitution décide qu'en cas de doute pour déterminer à qui appartient l'accomplissement des missions publiques, c'est à l'administration publique que profite ce doute (art. 163). En deuxième lieu, en cas de doute relatif au niveau d'administration territoriale auquel est confié la réalisation de ces missions, il faut supposer que ce sont les missions des communes (art. 164 al. 3). Ce principe se rattache d'une manière évidente au principe de subsidiarité;
- le principe d'indépendance des niveaux d'administration territoriale dans l'exercice de la puissance publique leur incombant en vertu des lois. Ce principe est proclamé à l'article 16 al. 2 phrase 2: «les collectivités territoriales accomplissent en leur propre nom et sous leur propre responsabilité la partie considérable des missions publiques». L'autonomie des collectivités territoriales est garanti judiciairement (art. 165 al. 2), tandis que les conflits entre les organes des administrations territoriale et gouvernementale sont tranchés par la juridiction administrative (art. 166 al. 3);
- le principe selon lequel l'ensemble des habitants d'un territoire constituant au terme de la loi une unité de la division territoriale représente une collectivité territoriale (art. 16 al. 1).

La Constitution ne précise pas quelles sont, mis à part la commune (art. 164 al. 1), les niveaux fondamentaux de la division territoriale de l'Etat. Il est utile de signaler qu'à côté des collectivités de base peuvent exister, et effectivement existent en Pologne, des collectivités locales répondant à des besoins particuliers (p. ex. la justice, les arrondissements énergétiques, les réseaux de routes publiques, etc.). Cependant, toutes les collectivités territoriales vont avoir un caractère administratif autonome (art. 16 al. 1).

La Constitution décide que «les autres (sauf la commune) collectivités régionales soit, locales et regionales sont définies par la loi» (art. 164 al. 2). La stylistique de cette disposition pourrait indiquer que les communes peuvent constituer des unités de l'administration régionale. Pourtant il serait plus raisonnable de reconnaître que les niveaux régionaux (et locaux), dont les noms ne sont pas donnés ici, devraient fonctionner à un niveau supra-communal. La Constitution ne barre donc pas le chemin au rétablissement des districts ni au changement de division territoriale de l'Etat au niveau des voïvodies; elle ne préjuge pas non plus la direction de ces changements.

Les missions concernant la satisfaction des besoins de la collectivité sont accomplies par elle comme ses missions propres (art. 166 al. 1). En plus, si cela résulte de besoins publics justifiés, la loi peut charger ces collectivités d'exécuter des missions dites déléguées (art. 166 al. 2). Les collectivités territoriales accomplissent des missions publiques en bénéficiant de la personnalité morale et du droit de propriété et des autres droits patrimoniaux (art. 165 al. 2).

La Constitution traite en détail les autres (sauf les droits patrimoniaux) moyens de réalisation des tâches de l'administration. Ceci est la conséquence de l'observation après 1990 de l'accroissement par la loi des missions propres ou déléguées de la commune sans augmentation équivalente des moyens. La Constitution admet alors que les collectivités locales doivent avoir à leur disposition des revenus propres, des subventions générales et des dotations à une affectation spéciale du budget de l'Etat (art. 167 al. 2). L'une des sources de revenus propres est constituée par les impôts et les taxes locales (art. 168) définis par la loi et dont le niveau est fixé par ces collectivités.

La participation des collectivités locales à la répartition des recettes publiques doit être proportionnelle aux missions leur incombant (art. 167 al. 1). Les changements de ces missions et attributions doivent «entraîner des modifications dans la répartition des recettes publiques» (art. 167 al. 4).

Le régime interne des collectivités locales a un caractère démocratique et connaît deux formes de démocratie: directe et indirecte. Une forme de la démocratie directe constitue le référendum. Les domaines de ce référendum ne sont pas précisément délimités par la Constitution. La Constitution se borne à constater que peuvent être l'objet d'un référendum des questions concernant la collectivité, y inclus la révocation des autorités de la collectivité élues au suffrage direct (art. 170). Des précisions ou des restrictions dans ce domaine peuvent être introduites par la loi désignant les règles et la voie de la réalisation du référendum (art. 170).

Les collectivités locales disposent d'autorités délibérantes et exécutives (art. 169 al. 1). La Constitution ne caractérise pas en détail ces organes ni ne donne leurs noms. Toutefois, il est clair qu'au moins les autorités délibérantes doivent provenir d'élections universelles, égales, directes et réalisées au scrutin secret (comp.: art. 169 al. 2 et 3). Par contre, la durée de leur mandat n'est pas précisée. Ces questions devraient être réglées par une loi, peut-être d'une manière différente pour chaque niveau de collectivités locales.

Outre les régulations constitutionnelles et législatives, le pouvoir réglementaire des collectivités locales est défini, en vertu des lois, par les actes des autorités délibérantes (art. 169 al. 4).

Les autorités des collectivités locales édictent des actes juridiques locaux, obligatoires sur le territoire de ces organes, sur le fondement et dans le cadre des délégations contenues dans la loi et selon les principes et le régime définis par la loi. Les actes juridiques locaux sont des sources de droit obligatoire, c'est-à-dire à la base desquelles on peut prendre des décisions concernant les citoyens, les personnes morales, et autres sujets de droit (comp.: art. 87 al. 2 et art. 94).

Le champ d'autonomie des collectivités locales dépend dans une large mesure de l'étendue du contrôle de leur fonctionnement. La Constitution prévoit que ce contrôle peut concerner uniquement la légalité de l'activité des collectivités territoriales (art. 171 al. 1), et les sujets autorisés à contrôler sont: pour les affaires générales le Président du Conseil des Ministres, et les voïvodes et dans le domaine des questions financières, les Chambres des comptes régionales (art. 171 al. 1 et 2). La Constitution ne définit pas les objets (p. ex. les organes de l'administration) et ne précise pas les moyens de ce con-

trôle. Dans cette matière, les lois ont une valeur prépondérante. Cependant, dans des cas très limités, si l'autorité délibérante d'une collectivité territoriale «porte une flagrante atteinte à la Constitution ou à la loi», la Diète, à la demande du Président du Conseil des Ministres, peut dissoudre cette autorité (art. 171 al. 3).

Conformément aux dispositions de l'article 10 de la Charte Européenne des Collectivités territoriales, la Constitution de la République de Pologne du 2 avril 1997 déclare que «les collectivités territoriales peuvent s'associer» (art. 172, al. 1). Ces associations peuvent aussi avoir un caractère international. Ces entités ont droit de coopérer avec les sociétés locales et régionales des autres pays (art. 172 al. 2). C'était une source d'angoisses de certains milieux dans la période précédant le vote de la Constitution et son acceptation au référendum, mais en aucun cas cela ne représente de violation du principe d'unité de l'Etat polonais (art. 3), ni ne constitue de danger pour sa souveraineté.

7. En évaluant la totalité des dispositions constitutionnelles, il faut souligner qu'elles sont relativement peu discutables. On a obtenu sur toutes ces questions une acceptation assez large des divers milieux politiques. On peut également croire que sur le plan juridique ces dispositions ne devraient pas entraîner de difficultés lorsque de la discussion sur leur contenu on passera à leur réalisation.