

*LES FORMES DE LA PARTICIPATION DES CITOYENS  
AU FONCTIONNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE  
DE POLOGNE*

*Barbara Zawadzka*

*1. LA NOTION DE PARTICIPATION*

La forme fondamentale de l'exercice du pouvoir dans les états démocratiques contemporains c'est le système représentatif. Il en est ainsi nécessairement du fait que ce sont de grands états et que les affaires publiques qui demandent des décisions impératives sont hautement compliquées. Comme on le sait ce n'est pas la meilleure forme de la mise en oeuvre de la souveraineté du peuple (de la nation), principe fondamental du système politique des pays démocratiques contemporains. La théorie contemporaine de la représentation fait ressortir le danger de distorsion entre la volonté réelle des représentés et la politique de l'organe représentatif <sup>1</sup>. Les manifestations massives que connaissent les pays démocratiques également constituent l'un de témoignages de cette distorsion.

Le danger d'aliénation du pouvoir — même démocratique — n'est pas l'unique cause pour laquelle les citoyens des états contemporains ne trouvent plus suffisante leur participation au fonctionnement de l'Etat se traduisant par les élections, toutes les quelques années, de leurs représentants au parlement. Le développement économique, social et culturel a fait naître un nouveau besoin social, celui de participation à l'aménagement des conditions sociales d'existence. Les mouvements massifs en faveur de la participation qui ont déferlé sur l'Europe vers la fin des années soixante en témoignent tout particulièrement.

Les programmes et les exigences de participation ont donc revêtu un caractère de protestation sociale contre le rôle du citoyen dans la vie publique réduit à sa participation aux élections. Aussi, dès qu'on parle

---

<sup>1</sup> La large littérature concernant ce problème existe en RFA, notamment les ouvrages de G. Leibholz, K. Lövenstein, Ch. Muller et autres auteurs, ainsi que des nombreux articles, particulièrement dans le périodique „Zeitschrift für Parlamentsfragen”.

de participation, s'agit-il de la participation des citoyens à d'autres formes que la participation aux élections parlementaires et le rôle passif de représenté. Il s'agit, somme toute, des formes de participation à la vie publique différentes de celles offertes par le système représentatif classique. Le besoin d'une participation ainsi entendue est universellement ressenti dans les pays développés où le problème de la famine et de la lutte pour la survie ne se pose plus.

Le besoin de participation des citoyens aux affaires publiques est encore plus fortement ressenti dans les pays socialistes. Le pouvoir du peuple est le principe politique et idéologique primordial de l'Etat socialiste. Lénine, artisan et idéologue de l'Etat socialiste démontrait que le pouvoir du peuple travailleur ne peut être réalisés sous forme d'un parlementarisme classique. Il indiquait la nécessité d'un Etat où « tous les travailleurs sans exception » pourront participer quotidiennement au gouvernement. « Il faut créer à chaque représentant des masses, à chaque citoyen les conditions lui permettant de participer aux délibérations sur les lois d'Etat, et à l'élection de ses représentants, et à la mise en vigueur des lois d'Etat »<sup>2</sup>.

Dans tous les pays socialistes existe un système représentatif du pouvoir. Egalement en Yougoslavie où l'on trouve que le système autogestionnaire socialiste équivaut à surmonter la représentation classique facilement aliénable, le pouvoir politique est exercé par des assemblées au niveau des communes, des républiques et de la fédération. Elles sont formées sur la base de la représentation des communautés autogérées, mais il n'empêche qu'elles sont indubitablement des organes représentatifs du pouvoir politique. En même temps, dans aucun Etat socialiste la participation des citoyens à son fonctionnement ne se borne à la participation aux élections et au rôle de représenté. L'existence de nombreuses formes de la participation des citoyens au fonctionnement de l'Etat socialiste est une condition axiologique, idéologique, politique. C'est aussi une condition juridique inscrite dans toutes les constitutions socialistes. Le système représentatif lui-même revêt dans l'Etat socialiste une forme nouvelle et contient, outre les élections, nombre d'autres formes de participation. Par ailleurs, on connaît de nombreuses formes de participation en dehors du système représentatif, à savoir la participation aux activités des organes d'Etat et des corps consultatifs, les débats et consultations populaires, l'autogestion. Ces formes de participation peuvent être classées selon les différents critères suivants :

- 1° la forme directe ou indirecte ;
- 2° le caractère juridique (participation consultative ou décisionnelle) ;

---

<sup>2</sup> W. Lenin, *Les plus proches missions du pouvoir soviétique*.

3° le domaine de la vie publique concerné (création du droit, exécution, contrôle, justice) ;

4° l'échelon d'exercice du pouvoir concerné (central, intermédiaire — p.ex. régional ou national, local).

Nous allons passer en revue sous l'angle de ces critères les formes de la participation des citoyens au fonctionnement de la République Populaire de Pologne.

## 2. LES FORMES DIRECTES OU INDIRECTES

Envisagées sous l'angle de leur caractère direct ou indirect, les formes de participation ne se prêtent pas à une classification dichotomique, car il n'y a de nette ligne de démarcation entre les formes directes et indirectes de la démocratie. Il existe des formes où la participation est à la fois directe et indirecte.

### *a) Les formes de participation incorporées au système représentatif*

Des difficultés de classification apparaissent notamment en ce qui concerne les formes de la participation directe qui sont incorporées au système représentatif tel qu'il existe dans les pays socialistes européens.

Le rapport de représentation sur lequel est fondé ce système diffère assez sérieusement de celui qui sert de base au parlementarisme classique. Le dernier est fondé sur le mandat représentatif général et sur le principe de l'indépendance du député vis-à-vis de ses électeurs. Les constitutions des pays tels que la France ou la R.F.A. considèrent comme nuis a priori tous mandats impératifs. Certes les députés sont politiquement liés avec leurs partis, avec des groupes d'électeurs auprès desquels ils cherchent à affermir leur propre position ou celle de leur parti, mais du point de vue juridique le député est entièrement indépendant de ses électeurs en ce qui concerne les prises de position au parlement (les complications politiques et juridiques qui en résultent sont amplement discutées en R.F.A.).

Dans les pays socialistes le principe du pouvoir du peuple a ceci pour conséquence que l'on reconnaît que les députés au parlement et dans les organes représentatifs locaux expriment la volonté de leurs électeurs, et que ces derniers peuvent révoquer leurs élus avant l'expiration de leur mandat s'ils ne réalisent pas les espoirs placés en eux. On qualifie très souvent ce rapport entre les électeurs et leurs représentants de mandat impératif. Ce n'est pas juste si l'on entend ce terme dans son sens classique, c'est-à-dire la situation où le député est totalement lié par la volonté de ses électeurs. En effet, aussi bien les constitutions que les autres actes

de droit constitutionnel des pays socialistes imposent aux députés de se laisser guider dans leur activité de représentant également par l'intérêt général. Le fait pour le député d'être lié par la volonté des électeurs ne consiste donc pas à se conformer à cette volonté dans des affaires particulières mais à définir l'intérêt général, en tenant compte des intérêts particuliers qui lui sont connus.

Il est permis de dire que le contenu du mandat d'un représentant dans l'Etat socialiste est déterminé par les caractéristiques suivantes :

1° le devoir des représentants d'exprimer la volonté politique des représentés (bien qu'il ne ressorte pas toujours clairement des actes juridiques qu'il s'agit d'un groupe concret de représentés ou de l'intérêt général) ;

2° le devoir des représentants d'entretenir pendant la durée de leur mandat des contacts avec les représentés afin de connaître leurs intérêts et leurs opinions sur les affaires publiques, de les informer des principales intentions de l'organe représentatif et de les consulter sur ces intentions ;

3° le droit des électeurs de juger l'activité de leur député et celle de l'organe représentatif ; la sanction la plus rigoureuse de cette responsabilité étant la révocation du député avant l'expiration de son mandat<sup>3</sup>.

Il résulte de cette interprétation du rapport de représentation qu'il faut nécessairement plusieurs formes d'influence des citoyens sur l'activité des députés (délégués) et des organes représentatifs du pouvoir d'Etat. Ce sont les formes suivantes :

— les réunions des citoyens auxquelles sont débattues les questions concernant les activités de l'organe représentatif et du député ;

— les vœux et les postulats concernant les affaires publiques, présentés au député par les citoyens, le député étant tenu de rendre compte à ses électeurs de la suite donnée à ces vœux et postulats ;

— l'appréciation par les citoyens des activités de leur député et la possibilité qu'ils ont de demander sa révocation.

En Pologne, environ 75 mille rencontres des conseillers aux conseils locaux avec leurs électeurs se sont tenues pendant 18 mois 1984/85, ce qui signifie qu'un conseiller sur deux a tenu une telle rencontre (il existe beaucoup d'autres formes de contact des conseillers avec leurs électeurs que les rencontres spécialement organisées relevées par les statistiques, p.ex. les contacts individuels, la participation des conseillers aux activités des organes d'autogestion et des organisations sociales). Les électeurs ont présenté aux députés plus de 29 mille vœux et postulats, dont 57 p. cent

---

<sup>3</sup> V. B. Zawadzka, *Model przedstawicielstwa socjalistycznego [Le modele de la représentation socialiste]*, Wrocław 1980 pp. 371.

ont été satisfaits. Les députés au parlement ont tenu en 10 mois — centre octobre 1985 (début de la législature) et août 1986 — 7.129 rencontres avec leurs électeurs, soit plus de 15 rencontres par député. Y ont participé près de 550 mille personnes dont 8,5 p.cent ont pris la parole. Dans la même période les députés ont effectué plus de 20 mille interventions dans les affaires leur présentées pendant les rencontres, les contacts individuels ou par écrit.

On y voit nettement combien il est difficile de séparer la forme fondamentale représentative du pouvoir du peuple de différentes formes de la participation directe, qui fonctionnent dans les cadres du système représentatif socialiste.

### b) L'autogestion

En Pologne existe une notion spécifique de l'autogestion qui trouve son reflet dans le droit constitutionnel. Elle n'est pas la même que celle servant de base aux institutions autogérées dans les pays de l'Europe occidentale, ni celle fonctionnant dans les autres pays socialistes. Dans les pays de l'Europe occidentale l'autogestion c'est l'administration de l'Etat décentralisée exercée par des corporations de droit public. En Bulgarie <sup>4</sup>, et dernièrement aussi en URSS<sup>5</sup> <sup>6</sup>, on entend par autogestion l'influence réellement exercé par citoyens sur l'activité des organes d'Etat, la concordance de la politique de ces organes avec les besoins sociaux conscients. En Yougoslavie<sup>6</sup> c'est une forme universelle d'organisation de la société dans divers domaines de la vie sociale et aux divers niveaux de l'intégration ; elle consiste essentiellement en ce que les processus sociaux soient commandés par leurs participants. La notion d'autogestion qui est à la base des nouvelles institutions constitutionnelles créées en Pologne après 1980, est la plus proche de la notion yougoslave. En Pologne également on entend par autogestion les différentes formes de direction des processus sociaux par leurs participants<sup>7</sup>. La différence consiste avant

<sup>4</sup> B. Spasow, *Sistema narodnogo predstavitelstva w Narodnoj Respublikie Bołgarii* [Le système de la représentation populaire dans la République Populaire de Bulgarie], Moskwa 1965 p. 89.

<sup>5</sup> B. Topornin, *Socjalistyczne samouprawlenie w sowieckim gosudarstwie* (L'autogestion socialiste en Etat soviétique), Moskwa 1985.

<sup>6</sup> J. Djordjević, *Le concept du système autogestionnaire*, en: *Le socialisme dans la théorie et la pratique yougoslaves. Recueil des conférences*, Belgrad 1974 ; le même : *Politicki sistem. Prilog nauci o coveku i samoupravljanju* [Le système politique. Etudes de la science sur l'homme et l'autoaestion], Belgrad 1977.

<sup>7</sup> B. Zawadzka, *Pozycja ustrojowa samorządu w państwie socjalistycznym* [La position politique de l'autogestion en Etat socialiste], « Państwo i Prawo » 1983 n° 9.

tout en ce qu'en Pologne l'autogestion n'est pas une forme d'organisation de tous les phénomènes et processus sociaux et qu'on distingue plus nettement de l'autogestion les autres formes d'organisation sociale et politique. Ce n'est pas tout, comme en Yougoslavie, un rapport social qu'une institution.

L'autogestion étant ainsi entendue il y a lieu de l'examiner comme une forme de la participation des citoyens au gouvernement.

En Pologne fonctionnent actuellement les principales formes d'autogestion suivantes :

a) L'autogestion locale <sup>8</sup> existe à plusieurs niveaux. La loi qualifie d'organes d'autogestion locale (territoriale) les conseils du peuple — organes représentatifs locaux — dans les communes rurales, les villes et les voïvodies pour cette raison qu'ils représentent les intérêts de la population locale et sont compétents de régler de leur propre gré certaines affaires d'intérêt local. Les conseils du peuple fonctionnent à deux niveaux : 1° de la ville et de la commune, 2° de la voïvodie. La Constitution et la Loi en question les considèrent en même temps comme des organes du pouvoir d'Etat sur leur territoire, car ils disposent d'importantes attributions impératives et ont un rang supérieur par rapport aux organes locaux de l'administration d'Etat. Au niveau le plus bas, est autogestion locale celle des habitants d'un village (les communes rurales en Pologne se composent de plusieurs, souvent plus de vingt villages) et d'une ensemble résidentiel dans les villes. Les organes de cette autogestion — conseils et comités — ne sont pas des organes du pouvoir d'Etat mais possèdent de nombreuses attributions consultatives et certaines compétences de décider dans les affaires à leur échelle d'activité.

b) L'autogestion des travailleurs dans les entreprises d'Etat<sup>9</sup> dispose de vastes attributions décisionnelles en ce qui concerne les affaires de l'entreprise, entre autres en matière de nomination et de révocation du chef d'entreprise, de plan de l'entreprise, de ses investissements, de répartition des bénéfices. Elle a aussi un pouvoir de contrôle à l'égard du chef d'entreprise.

c) L'autogestion socio-professionnelle des agriculteurs <sup>10</sup> a des attributions délibératives et consultatives en ce qui concerne les questions relatives aux conditions de la production agricole et aux prix des denrées.

---

<sup>8</sup> Loi concernant le système des conseils populaires et de l'autogestion locale, Journal des Lois de 1983 n° 41 texte 185.

<sup>9</sup> Lois sur l'entreprise d'Etat et sur l'autogestion du personnel de l'entreprise d'Etat, J. des L. de 1981 n° 24 textes 122 et 123.

<sup>10</sup> Loi sur les organisations socio-professionnelles des agriculteurs, J. des L. de 1983 n° 32 texte 217.

d) L'autogestion coopérative<sup>11</sup>. La propriété coopérative ainsi que la gestion de cette propriété apparaissent dans divers domaines de la vie sociale : dans la production matérielle (coopératives agricoles ou artisanales de production, celles de petite industrie), dans le commerce (commerce de détail, approvisionnement de l'agriculture en moyens de production, achat de dentées agricoles au producteur), dans l'habitat (coopératives de construction de logements), dans les finances (banques coopératives), et dans d'autres domaines. Les coopératives sont dirigées par leurs organes élus parmi leurs membres, elles sont contrôlées par des conseils de surveillance, électifs eux aussi. Les assemblées générales des sociétaires ont également d'importantes attributions décisionnelles et de contrôle.

e) Les différentes espèces d'autogestion professionnelle (p.ex. dans les écoles supérieures<sup>12</sup>, dans les professions juridiques<sup>13</sup>) ont le droit de décider des affaires déterminées des personnes exerçant la profession donnée (p. ex. l'inscription au tableau d'avocats ou de conseillers juridiques, les questions de déontologie, la formation professionnelle des diplômés des Facultés de droit).

Alors les attributions de l'autogestion ce sont, en majeure partie, celles de décider.

Du point de vue du caractère direct ou indirect de la participation l'autogestion n'est pas une construction „pure”, elle se compose de formes directes et indirectes d'action. Dans chaque autogestion une partie des compétences essentielles appartient à l'assemblée générale de ses membres (participation directe), une partie, en général exécutive, mais aussi la représentation à l'extérieur des intérêts de la communauté donnée appartiennent à la compétence des organes exécutifs et représentatifs de l'autogestion, fonctionnant sous le contrôle des assemblées de sociétaires et de leurs organes de contrôle (bureaux directeurs, conseils, comités, conseils de surveillance, commissions aux comptes). L'activité de ces organes apporte à la participation dans les formes autogestionnaires des éléments représentatifs et indirects. Cependant ces formes fonctionnent en dehors du système représentatif du pouvoir d'Etat, elles rentrent donc dans les formes de participation qui nous intéressent ici.

### *c) La participation par l'intermédiaire d'organisations politiques et sociales*

La Constitution déclare que le Parti Ouvrier Unifié Polonais est la force politique dirigeante dans l'édification de la société socialiste. Elle

---

<sup>11</sup> Droit coopératif, J. des L. de 1982 n° 30 texte 210.

<sup>12</sup> Loi sur renseignement supérieure, J. des L. de 1982, n° 14 texte 113, modifié en 1983, J. des L. n° 5, texte 33.

<sup>13</sup> Loi sur les conseillers juridiques, J. des L. de 1982 n° 19 texte 145; loi relative à la profession d'avocat, J. des L. de 1982, n° 16 texte 124.

coopère dans cette édification conjointement avec le Parti Paysan Unifié et le Parti Démocrate. La collaboration des partis politiques avec les organisations sociales et les associations acceptant les principes du système constitutionnel de la Pologne Populaire constitue la base politique du Mouvement Patriotique de Renaissance Nationale (M.P.R.N.), mouvement qui unit toutes les forces patriotiques dans les activités en faveur du renforcement et du développement du pays.

Ces dispositions sont la base constitutionnelle de la coopération dans les affaires publiques des partis politiques, du M.P.R.N. et des organisations sociales qui en font partie. Certaines formes de cette participation découlent des lois et d'autres actes juridiques (p.ex. le règlement de la Diète). Les partis politiques, le M.P.R.N. et toutes les organisations sociales fonctionnant légalement ont le droit de présenter des candidats au parlement et aux conseils locaux (l'autogestion des habitants a ce droit dans les élections aux conseils locaux). Les députés, membres des partis politiques et des organisations de chrétiens laïcs se groupent en clubs de parti et en cercles près le parlement et les conseils locaux, en vue entre autres d'arrêter leurs opinions sur les questions examinées par l'organe représentatif. Cela permet non seulement aux députés mais à tous les membres des partis et des organisations d'exercer par l'intermédiaire des députés une influence sur les décisions publiques.

Le M.P.R.N. a élaboré plusieurs formes qui lui sont propres de participation sociale. Il organise des rencontres des députés et des conseillers avec leurs électeurs, et pendant les campagnes électorales des rencontres avec les candidats. Il veille à la suite donnée aux vœux et postulats présentés par les citoyens à ces rencontres (p.ex. il procède, conjointement avec le conseil du peuple local, à l'appréciation de leur réalisation, ou à des mesures en faveur de cette réalisation). Le Mouvement organise des consultations populaires au sujet des projets de principales lois<sup>14</sup> <sup>15</sup> et dans de nombreuses affaires publiques entreprend des négociations avec des organes d'Etat, en cherchant à exprimer les opinions de la majorité de la population. Une forme importante de participation liée au M.P.R.N. sont les commissions sociales de conciliation fonctionnant au niveau local le plus bas<sup>15</sup>. Leurs membres sont désignés par les rouages du Mouvement. Les commissions examinent les cas d'atteinte aux règles de vie en société (litiges entre voisins, etc.). Elles ne peuvent prononcer aucune sanction pénale mais des mesures d'action sociale.

---

<sup>14</sup> Loi sur les consultations sociales et le référendum, J. des L. de 1987 n° 14: texte 83.

<sup>15</sup> Loi sur les jugements sociaux, J. des L. de 1965 n° 13 texte 92 modifié en 1974, J. des L. n° 24 texte 142 et en 1983, J. des L. n° 41 texte 185 (l'art. 174).

La Constitution déclare que les organisations sociales organisent la participation des citoyens à la vie politique, sociale, économique et culturelle. Sur la base de cette règle constitutionnelle des lois spéciales donnent à des organisations des attributions concrètes de participation aux affaires publiques. C'est ainsi que les syndicats ont dans les entreprises le pouvoir de contrôle et de codécision en matière d'emploi, de conditions de travail et de salaire, d'affaires sociales. Ils ont également des attributions plus larges. Ils participent à la fixation des tâches du développement socio-économique du pays, négocient avec les organismes gouvernementaux compétents les questions concernant les prix et autres ayant une incidence essentielle sur les conditions de vie. Ils collaborent avec l'Inspection du Travail d'Etat, adressent aux autorités publiques postulats et opinions<sup>16</sup>.

L'Association des Anciens Combattants pour la Liberté et la Démocratie exerce la mission qui lui est confiée par l'administration publique en matière de protection des anciens combattants. La Ligue de Protection de la Nature a des pouvoirs de contrôle de l'application des dispositions sur la protection de la nature. On pourrait citer de nombreux exemples des attributions de ce genre que possèdent les organisations sociales.

La position des partis politiques, du M.P.R.N. et des organisations sociales dans le système de l'organisation politique de la société garantit à leurs adhérents, artisans de la ligne d'action de ces organisations, une influence exercée par leur intermédiaire sur la solution de différentes affaires publiques, voire sur les décisions publiques de haute importance. C'est encore une participation indirecte mais fonctionnant en dehors du système représentatif du pouvoir politique.

*d) La participation des citoyens à l'exercice des fonctions des organes d'Etat*

Une telle participation se manifeste notamment au niveau local, les commissions permanentes des conseils locaux pouvant coopter des personnes qui ne sont pas des conseillers jusqu'à concurrence de la moitié du nombre total de leurs membres. Ces personnes ont les mêmes droits que les membres-conseillers, elles participent donc à l'égal de ces derniers à la prise de résolutions par les commissions. Ces résolutions peuvent contenir l'opinion de la commission sur un projet de résolution du conseil du peuple (ces opinions sont soumises aux conseillers à la session conjointement avec le projet) ou une proposition de la commission sur une affaire locale, adressée au présidium du conseil ou aux institutions ou \*

<sup>16</sup> Loi sur les syndicats, J. des L. de 1982 n° 32 texte 216.

à l'administration locale. Ces dernières sont tenues de répondre aux propositions de la commission dans le délai fixé par la loi, tandis que le présidium du conseil contrôle périodiquement leur application.

Un autre exemple de la participation directe à l'exercice des fonctions des organes d'Etat est celle des assesseurs populaires à la procédure judiciaire. Le corps jugeant se compose le plus souvent de 3 juges, dont un juge professionnel et deux assesseurs, la voix de tous les trois ayant la même valeur. Les assesseurs sont élus par les conseils locaux partir de propositions présentées par les personnels des grands établissements de travail<sup>17</sup>.

Il existe aussi une forme purement sociale de la justice. Ce sont des collèges statuant sur les contraventions qui fonctionnent près les organes locaux de l'administration d'Etat<sup>18</sup>. Ces collèges peuvent infliger des peines d'amende et d'arrêt jusqu'à 3 mois. Les membres des collèges sont élus par les conseils du peuple des deux échelons (les cas de contraventions pouvant être instruits en deux instances) suivant la même procédure que les assesseurs des tribunaux de droit commun. C'est une forme de participation massive : environ 73 mille assesseurs des tribunaux de droit commun et plus de 35 mille membres des collèges statuant sur les contraventions sont entrés en fonction en 1987 après les dernières élections de ces organes.

#### *e) La participation aux organes de contrôle social*

Outre les nombreux organes professionnels de contrôle il existe plusieurs formes de contrôle social de l'administration d'Etat et du fonctionnement de différentes institutions et entreprises. Les commissions des conseils du peuple ont des attributions de contrôle, celles-ci sont donc exercées également par des citoyens, membres des commissions, qui ne font pas partie des conseils. Toutes les autogestions possèdent ces attributions à l'égard des organes déterminés de l'administration d'Etat ou de l'administration économique. Par exemple, l'autogestion des habitants — à l'égard de l'administration des maisons d'habitation, l'autogestion des travailleurs — à l'égard de la direction de l'entreprise, les organisations socio-professionnelles des agriculteurs et leurs unions (autogestion rurale) — à l'égard des organes de l'administration d'Etat en matière de politique agricole et de politique sociale à la campagne.

---

<sup>17</sup>Loi sur les assesseurs populaires dans les tribunaux de droit commun, J. des L. de 1960 n° 54 texte 309, avec les modifications ultérieures.

<sup>18</sup>Loi statuant l'organisation des collèges sur les contraventions, J. des L. de 1970 n° 12 texte 128, avec les modifications ultérieures.

Il ressort des formules générales de la Constitution concernant le rôle des organisations sociales dans l'aménagement de l'activité sociale des citoyens et le droit des citoyens de participer au contrôle social que ce droit appartient aussi aux organisations sociales. Par exemple, les syndicats exercent le contrôle des organes de l'administration d'Etat en matière de conditions de travail et d'existence, dirigent l'inspection sociale du travail. La Ligue des Femmes Polonaises et la Fédération des Consommateurs exercent le contrôle de la qualité des marchandises et des services ainsi que des prix. Des attributions de contrôle appartiennent, en ce qui les concernent, au Comité social de lutte contre l'Alcoolisme, à la Ligue de Protection de la Nature, à la Société Polonaise de Tourisme et d'Orographie (en ce qui concerne la protection des monuments de la culture et de la nature), à la Fédération Nationale des Techniciens (en ce qui concerne les musées techniques).

Une organisation appelée spécialement à assumer le contrôle social est l'Inspection ouvrière et paysanne fonctionnant conjointement avec l'organe professionnel du contrôle parlementaire, la Chambre Suprême de Contrôle<sup>19</sup>. Déjà dans les six premiers mois de son fonctionnement ont été désignés près de 18 mille contrôleurs sociaux et effectués plus de 1.800 contrôles qui visaient le fonctionnement de différentes institutions desservant les citoyens (institutions de protection de la santé, de commerce, administrations des logements communaux et coopératives de construction de logements, entreprises de réparation, etc.). Dans plus de la moitié des cas ont été constatées des irrégularités, de nombreux cas ont été envoyés aux organes de contrôle et d'inspection d'Etat disposant du droit d'infliger des sanctions, dans nombreux cas la procédure administrative ou pénale a été commencée sur proposition de cette inspection.

Par l'influence qu'ils exercent sur le fonctionnement des organes d'Etat ou économiques, des institutions et des entreprises, les organes de contrôle social constituent une importante forme de la participation des citoyens dans les affaires publiques.

### *f) Les consultations*

Dans la Pologne des années quatre-vingt on use largement des consultations sociales sur les projets de principales lois ou décisions publiques. A la lumière des lois la consultation est obligatoire au sujet des principes de base des plans socio-économiques quinquennaux ainsi

---

<sup>19</sup> Arrêté du Conseil d'Etat, modifiant arrêté confiant des statuts à la Chambre Suprême de Contrôle, Monitor Polski [Moniteur polonais] de 1985 n° 10 texte 83.

que des principes et des projets de plans d'aménagement du territoire. Au cours des dernières années ont eu lieu des débats populaires sur les projets des lois sur les conseils locaux (1981 et 1982), des lois électorales régissant les élections aux conseils locaux (1984) et au parlement (1985), sur le défenseur des droits des citoyens (l'ombudsman polonais — 1986). Des milliers de citoyens participent à ces débats, des milliers de lettres et de pièces officielles parviennent aux institutions recueillant les opinions. Les débats populaires qui ont eu lieu jusque-là ont contribué à la forme définitive des lois dont les projets étaient soumis à la consultation populaire (bien qu'évidemment toutes les propositions ne puissent pas être réalisées). C'est la forme universellement accessible de la participation directe des citoyens à la prise de décisions publiques les plus importantes.

Il existe aussi des organes sociaux de consultation permanents. Après de la Diète fonctionne un Conseil socio-économique dont les 290 membres sont désignés par les personnels des plus grandes entreprises ainsi que par les plus importantes associations professionnelles ou autres.

Après du Conseil de l'Etat fonctionnent des commissions (p.ex. pour les conseils du peuple et l'autogestion locale, pour les affaires de contrôle), dont fait partie, à côté des membres du Conseil de l'Etat et des agents directeurs de l'administration d'Etat, des membres sociaux. Ces commissions ont un caractère consultatif. Après du Conseil des Ministres fonctionnent aussi des comités et des conseils à composition partiellement sociale, p.ex. le Conseil pour l'Economie nationale, le Conseil pour la Législation, la Commission pour la Réforme économique, le Conseil pour les questions de la famille, le Conseil pour les questions de la jeunesse. On compte aussi des corps consultatifs permanents près les organes centraux spécialisés, p.ex. le Conseil Général de l'Enseignement Supérieur près le ministre compétent.

De très nombreux organes consultatifs à composition entièrement ou partiellement sociale fonctionnent près les organes locaux de l'administration d'Etat. Ce sont par exemple les conseils scientifiques près les voïvodes ou les conseils consultatifs sociaux, les conseils pour la lutte contre l'alcoolisme, les commissions pour la lutte contre la spéculation illicite, pour la jeunesse, pour les gens du troisième âge et les handicapés, pour l'économie des matériaux, pour la lutte contre les calamités. Des conseils consultatifs de ce genre sont nombreux auprès des organes spécialisés de l'administration. Ce sont, par exemple, les conseils pour les questions de la culture, du bâtiment, de l'économie communale, de la protection de l'environnement, des services et de la petite industrie, de la sécurité publique. Ce sont des organes très divers et nombreux, dans certaines voïvodies on en compte jusqu'à 50. On peut se demander si elles sont

toutes utiles. Mais des nombreux corps consultatifs sociaux près les organes locaux de l'administration d'Etat sont une forme importante de participation directe des citoyens.

### *g) Le référendum*

Il n'est pas douteux que la forme la plus importante de participation, forme directe et décisive, une forme pure de la démocratie directe est le référendum. Il est prévu par les constitutions de quelques pays socialistes européens : la Bulgarie, la R.D.A., l'U.R.S.S. et la Yougoslavie. L'institution est pleinement réglée en Bulgarie<sup>20</sup>, pratiqué au niveau de la commune sous forme de vote formalisé aux assemblées de citoyens, en règle générale au sujet d'une cotisation bénévolement consentie ou du consentement à la prestation du travail visant à satisfaire les besoins locaux. En Yougoslavie le référendum est assez fréquent dans les entreprises ou les collectivités locales et plus rarement dans les communes. Les statuts de communes règlent les questions relatives au référendum local.

En Pologne, la loi sur les consultations sociales et le référendum a été adopté en 1987<sup>21</sup>. Les résultats d'un référendum (national ou local) auquel participe la majorité des citoyens ayant le droit de vote est obligatoire pour l'organe qui l'a proclamé. La loi prévoit comme garantie du respect des résultats de toute consultation sociale l'obligation de l'organe ayant proclamé une consultation de publier ses résultats ainsi que les modalités de leur utilisation.

### *h) La participation et la démocratie directe*

Toutes les formes de la participation des citoyens aux affaires publiques fonctionnant en dehors du système représentatif du pouvoir d'Etat sont qualifiées de formes de la démocratie directe par contraste avec les formes représentatives de l'exercice du pouvoir. Cependant, comme il résulte de nos développements précédents, toutes les formes de participation ne sont pas des formes d'action directe des citoyens, nombre d'entre elles comportent des éléments de représentation (p.ex. l'autogestion), ou bien l'action s'exerce à travers une structure intermédiaire entre le citoyen et l'organe d'Etat (p.ex. la participation par l'intermédiaire de partis poli-

---

<sup>20</sup> Loi sur les consultations populaires et le référendum, Drżawen Westnik [Journal d'Etat] de 1983.

<sup>21</sup> Loi sur les consultations sociales et le référendum, J. des L. de 1987 n° 14 texte 83.

tiques, du Mouvement Patriotique de Renaissance Nationale, d'organisations sociales). Aussi semble-t-il que les formes de participation existant en dehors du système représentatif seraient une appellation plus judicieuse que « démocratie directe », corne terme collectif désignant toutes ces formes. Il exprime leur caractéristique commune, à savoir qu'elles fonctionnent en dehors du système représentatif du pouvoir d'Etat, qu'elles sont pour les citoyens une chance supplémentaire d'exercer une influence sur les affaires publiques. L'expression « démocratie directe » devrait être réservée aux formes réellement directes, et cela, compte étant tenu du sens étymologique du mot « démocratie », uniquement aux formes ayant force juridique obligatoire. Ce sont, par exemple, les assemblées générales des participants à une autogestion déterminée et, surtout, le référendum à caractère décidant.

En ce qui concerne les formes de participation dans le cadre du système représentatif le terme proposé n'est pas adéquat non plus.

*LES FORMES DE PARTICIPATION A CARACTERE OBLIGATOIRE  
OU CONSULTATIF*

Les formes précitées de participation peuvent également être classées d'après leur caractère juridique. Les unes donnent droit à leurs participants de prendre des décisions obligatoires pour les organes d'Etat ou pour les citoyens, d'autres ont un caractère consultatif. Mais cette division, tout comme celle en formes directes et indirectes, n'est pas dichotomique, car là également apparaissent des formes intermédiaires.

*a) Les -formes obligatoires*

C'est avant tout l'autogestion en ce qui concerne les pouvoirs décisionnels qui lui sont attribués par la loi. De là le rang élevé de cette forme de participation, de là l'importance croissante de l'élargissement en Pologne des formes autogestionnaires d'organisation des groupes et communautés sociales. Les actions des organisations sociales exerçant les fonctions confiées par l'administration d'Etat dans les limites de ce mandat portent aussi des résultats obligatoires. Cette forme est d'une application bien plus restreinte en Pologne. La volonté exprimée par la majorité des participants aux référendums aurait évidemment aussi force obligatoire.

Les décisions des collègues statuant sur les contraventions et les opinions des juges sociaux participant aux jugements des tribunaux de droit commun ont également force obligatoire.

*b) Les formes non obligatoire mais contenant une obligation pour leur destinataire*

Il convient de classer avant tout dans cette catégorie toutes les formes de participation fonctionnant dans le cadre du système représentatif : les propositions et les postulats des électeurs présentés pendant les réunions préélectorales et les rencontres avec les députés au cours de leur mandat, les directives des électeurs concernant le mode de règlement d'une affaire donnée. Les députés sont tenus de rendre compte aux électeurs de la façon de la suite donnée à leurs recommandations et propositions, sans que celles-ci aient et puissent avoir pour eux force obligatoire, ne serait-ce que du fait que les différents groupes d'électeurs peuvent présenter des propositions et recommandations contradictoires. Par ailleurs, le devoir du député de respecter, outre la volonté de ses électeurs, les intérêts sociaux d'ordre général exclut la force obligatoire des propositions et recommandations de ces électeurs.

N'ont pas, non plus, de caractère obligatoire les vœux des électeurs communiqués aux organes d'Etat par l'intermédiaire des organisations politiques et sociales. Premièrement, les vœux et les opinions de différents groupes d'adhérents sont appréciés et synthétisés au sein de l'organisation elle-même avant d'être communiqués à l'extérieur. Deuxièmement, la position des organisations sociales et même des partis politiques n'oblige directement aucun organe d'Etat à une conduite conforme à cette position. Elles peuvent seulement chercher, par l'intermédiaire de leurs membres dans cet organe, que ce dernier accepte cette position. Cependant, la responsabilité politique des membres des partis (et dans certains cas aussi des organisations sociales) assumant des fonctions dans les organes d'Etat devant les instances de ces partis (ou organisations) et, à son tour, la responsabilité de ces derniers devant leurs adhérents, décide de la valeur de cette forme de participation.

La participation aux activités des organes d'Etat n'a pas toujours un caractère obligatoire. Par exemple, le fait de participer comme membre à part entière aux travaux des commissions des conseils locaux n'a pas de caractère obligatoire, car les commissions elles-mêmes ne sont pas des organes décidant mais consultatifs. Cependant le conseil et son président soit les garants d'une bonne utilisation des propositions et opinions des commissions.

Les avis de certains corps consultatifs près les organes locaux de l'administration d'Etat (p.ex. les avis des commissions pour les questions de logement concernant l'attribution de logements communaux) n'ont pas force obligatoire mais dans la pratique présentent une importance considérable.

Enfin dans les formes dont nous nous occupons dans ce sous-titre il faut classer le contrôle social. Aucun contrôle n'est lié, contrairement à la surveillance, au droit de donner des directives obligatoires à l'unité contrôlée, ce qui est d'autant plus vrai pour le contrôle social assumé par des personnes qui ne sont pas des spécialistes dans l'application du droit (ni souvent, aussi, dans le domaine contrôlé) appréciant l'unité contrôlée du point de vue de l'opportunité sociale de son activité. Cependant la façon dont sont accueillies les conclusions et les recommandations du contrôle social est prise en considération lors de l'évaluation des activités de l'unité contrôlée par l'unité qui lui est supérieure. D'autre part l'organe de contrôle social peut envoyer l'affaire à l'unité supérieure par rapport à l'unité contrôlée, ou d'un organe de contrôle professionnel habilité à infliger des sanctions, ou à un organe des poursuites pénales. Toutes ces possibilités décident de la signification réelle des recommandations du contrôle social, non obligatoires juridiquement.

### *c) Les formes consultatives de participation*

C'est le cas de toutes les formes, permanentes ou non, de consultation. La prise en considération par l'organe prenant une décision des avis de différents conseils, comités ou commissions consultatifs près les organes d'Etat est l'affaire de cet organe seulement, il n'est pas tenu d'en rendre compte à l'organe consultatif. Il en est quelque peu autrement avec de larges consultations publiques, où l'opinion publique est un garant spécifique de la prise en considération des avis formulés. La loi sur la consultation de l'opinion publique oblige l'organe annonçant une consultation à rendre compte de ses résultats à l'opinion publique.

### *3. LA PARTICIPATION DANS LES DIFFERENTS DOMAINES D'ACTIVITE DE L'ETAT ET DE LA VIE SOCIALE*

La participation des citoyens à l'activité publique se réalise dans divers domaines : la législation, l'exécutif, le contrôle de l'administration, la justice. Cependant la participation sous ses diverses formes fonctionne, pour une large part, dans les domaines où l'activité de l'Etat ne s'exerce pas directement. Cela concerne avant tout la majorité des autogestions. C'est donc la participation à l'activité économique, sociale ou culturelle exercée, directement non par des organismes d'Etat, mais par la population organisée dans les collectivités autogérées, les coopératives, les organisations politiques ou sociales. Une classification des formes de participation sous l'angle du domaine de la vie publique qu'elle concerne pourrait se présenter comme ceci :

*a) La participation à l'activité créatrice du droit*

Ce sont avant tout les différentes formes des contacts des citoyens avec les députés au parlement et les conseillers dans les conseils locaux : propositions, directives, vœux et appréciations formulées au cours de réunions, dans les contacts individuels et à d'autres occasions. Ce sont également les organes consultatifs fonctionnant près les organes d'Etat créateurs du droit : le parlement, les conseils du peuple, les organes de l'administration d'Etat. Nous avons nommé les plus importantes de ces formes en chapitre 2 partie f.

*b) La participation à l'exécutif*

Nous classerons dans cette catégorie les corps consultatifs près les organes centraux et locaux de l'administration d'Etat (nommé dans le chapitre 2 partie e). Ces corps donnent leurs avis non seulement sur les actes juridiques à caractère exécutif rendus par ces organes mais aussi sur les mesures organisationnelles visant à exécuter les tâches des secteurs déterminés de l'administration d'Etat. Il conviendra aussi d'y classer les consultations sociales organisées par les organes de l'administration d'Etat concernant d'autres questions que les actes juridiques de ces organes.

*c) La participation au contrôle social*

Dans cette catégorie rentrent toutes les formes de contrôle social évoquées dans le chapitre 2 partie d.

*d) La participation à l'exercice de la justice*

Il s'agit de juges sociaux dans les tribunaux de droit commun et dans les collèges statuant sur les contraventions. Là également la situation est claire et se passe de commentaires.

*e) La participation aux formes non étatiques d'organisation de ta société*

C'est une catégorie fort nombreuse. Elle contient d'abord les différentes formes d'autogestion qui par sa nature même fonctionne dans les petites communautés — au-dessous des organes du pouvoir et de l'administration d'Etat — ou dans les affaires dont le règlement a été confié par l'Etat dans ses lois aux organes d'autogestion. C'est le cas de l'autogestion des travailleurs dans les entreprises, de l'autogestion rurale, des autres formes de l'autogestion professionnelle, de l'autogestion coopérative,

de l'autogestion des habitants dans les villages et dans les ensembles résidentiels urbains. Une forme à la fois étatique et autogestionnaire de l'organisation de la société est représentée par les conseils locaux unissant les caractéristiques de ces deux structures. Aussi la participation aux activités des conseils du peuple et de leurs organes se situe-t-elle au croisement de la participation à l'activité de l'Etat et à celle des formes non étatiques d'organisation de la société.

Les organisations politiques et sociales sont évidemment une forme non étatique d'organisation de la société. Toute participation par l'intermédiaire de ces organes rentre donc également dans la catégorie dont nous parlons.

#### 4. LA PARTICIPATION A DIVERS NIVEAUX DE GESTION

On peut distinguer les niveaux suivants de gestion auxquels apparaissent les différentes formes de participation : a) le niveau dit central, b) deux échelons locaux — régional (de voïvodie) et communal (municipal), c) le niveau local situé au-dessous du degré le plus bas des organes du pouvoir et de l'administration d'Etat. La répartition des formes de participation entre ces niveaux n'a pas, elle non plus, un caractère dichotomique. Certaines formes fonctionnent à plus d'un, d'autres à tous les niveaux.

##### *a) La participation au niveau dit central*

Dans cette catégorie rentrent avant tout les diverses formes de la participation des citoyens au fonctionnement des institutions du système représentatif : rencontres des députés du parlement avec leurs électeurs, communication par ces derniers aux députés de différents desiderats, appréciation des principales décisions du parlement ou de l'exécution de sa fonction de contrôle. La pression sociale exercée sur le parlement sous ces formes peut influencer sur le contenu des décisions de la Chambre.

Une autre forme de participation à ce niveau ce sont les divers corps consultatifs près les organes centraux du pouvoir et de l'administration d'Etat (nommé dans le chapitre 2 partie f). Ensuite il y a les consultations sociales concernant les questions qui sont tranchées à ce niveau, donc les projets de lois, les principes de base des plans socio-économiques nationaux, ou bien les affaires particulières tranchées par les organes centraux de l'administration, p.ex. les règles d'admission des candidats aux écoles supérieures, qui ont fait l'objet ces dernières années de plusieurs consultations de divers milieux sociaux.

Les partis politiques, le M.P.R.N., les organisations sociales nationales exercent leur influence sur les affaires publiques à tous les niveaux de gestion. Au niveau central, avant tout par le truchement de leurs adhérents qui sont députés ou membres du gouvernement, et aussi à travers les concertations et les négociations des forces sociales organisées avec les organismes gouvernementaux (p.ex. les négociations de l'Entente Nationale des Syndicats au sujet des pensions et retraites). Les membres de ces organisations peuvent donc exercer une influence sur la décision des organes du pouvoir ou de l'administration de l'Etat même au niveau le plus élevé.

### *b) Les formes de participation aux échelons locaux de gestion*

Ici ces formes sont plus nombreuses qu'au niveau central. La majorité en fonctionne aux deux échelons locaux, régional et communal (municipal). Par ailleurs elles sont plus fréquentes, car multipliées par le nombre des unités territoriales dans les limites desquelles sont organisés les organes locaux du pouvoir et de l'administration de l'Etat. Ce sont 49 voïvodies, 259 villes ayant leurs propres conseils et les organes locaux de l'administration d'Etat, 26 quartiers dans les grandes villes qui sont des unités de la division administrative de l'Etat, 1.571 communes rurales ayant leurs propres conseils du peuple et 550 unités mixtes (la ville et la commune rurale qui l'entoure ayant un organe commun du pouvoir et de l'administration d'Etat). La participation donc à ce niveau est bien plus accessible.

Une forme importante à ce niveau ce sont différents formes de contacts des citoyens avec les conseillers, ainsi que la participation à l'activité des conseils locaux des personnes qui ne sont pas conseillers : aux commissions des conseils en qualité de leur membres ainsi qu'à des corps sociaux près les conseils et les organes locaux de l'administration de l'Etat (chapitre 2 partie d).

Tout comme au niveau central, ce sont également les consultations sociales concernant les projets de décisions prises à ces échelons. Dans la pratique ce sont avant tout des consultations au sujet des projets de plans socio-économiques locaux et de plans d'aménagement du territoire. D'importantes formes de participation se dégagent de la fonction constitutionnelle et légale des conseils locaux du peuple en tant qu'organes fondamentaux d'autogestion locale. Il en résulte pour les conseils la tâche de coopération avec différentes autogestions et organisations sociales dans leur ressort, avant tout en vue de satisfaire conjointement les besoins locaux dans les domaines relevant aussi bien des attributions du conseil que de l'organisation ou de l'autogestion données (p.ex. les conseils coopè-

rent avec l'autogestion des travailleurs dans le domaine du développement de l'infrastructure sociale et technique ; avec les syndicats quand il s'agit des questions d'assistance sociale ; avec la Société des Amis de l'Enfance au sujet de l'éducation, etc.). Cela est important notamment pour les petites organisations, car les grandes, occupant une position prestigieuse dans le système socio-politique de la société (p.ex. les syndicats, l'autogestion des travailleurs, les organisations de jeunesse) influent sur les processus décisionnels — comme les partis politiques et le M.P.R.N. — à travers la participation de leurs membres dans les organes représentatifs locaux, à travers les concertations et les négociations avec les organes locaux du pouvoir et de l'administration d'Etat.

De vastes dimensions revêt aux échelons locaux le contrôle social exercé par les commissions des conseils du peuple, l'Inspection ouvrière et paysanne, les unions régionales et communales (municipales) d'autogestions et de coopératives ainsi que les sections locales des organisations sociales ayant des attributions de contrôle (chapitre 2 parties b, c, e). Enfin à ces échelons fonctionnent les tribunaux de droit commun avec la participation de juges sociaux. Aux échelons locaux seulement (auprès des organes locaux de l'administration d'Etat) fonctionnent les collèges statuant sur les contraventions.

*c) Les formes de participation au niveau local au-dessous du degré le plus bas des organes du pouvoir et de l'administration d'Etat*

Ce sont presque les mêmes formes qui ont été exposées ci-dessus comme participation à des formes non étatiques d'organisation de la société (chapitre 2 partie e).

Ce sont avant tout les autogestions : des habitants des villages et des quartiers d'habitation dans les villes, de travailleurs, coopératives. Etant donné le nombre d'unité d'organisation qui entrent en jeu, la participation à ce niveau est encore bien plus accessible aux citoyens que la participation au niveau de la région ou de la commune (de la ville). En Pologne on compte 38.970 autogestions des habitants de la campagne (regroupant le plus souvent les habitants d'un village) et 12.419 autogestions dans les ensembles résidentiels dans les villes. On compte aussi 7 mille entreprises nationales où fonctionne l'autogestion ouvrière ainsi que plusieurs milliers de différentes coopératives (artisanales, rurales, de commerce de détail, d'approvisionnement et de vente de produits agricoles, laitières, de construction de logements, etc.), où fonctionne une autogestion coopérative. Au niveau le plus bas s'exerce aussi l'activité des organisations sociales et des partis politiques, fonctionnent des unités de base du M.P.R.N. Dans les grandes villes, au niveau des ensembles rési-

dentiels fonctionnent des commissions sociales d'arbitrage (dans les petites villes et dans les communes). Y fonctionne aussi un contrôle social exercé dans le cadre des attributions de contrôle des autogestions et des organisations sociales (il peut aussi fonctionner à travers des échelons plus élevés de gestion). Enfin, dans les ensembles résidentiels, les villages et les grandes entreprises ont lieu des contacts des députés et des conseillers avec leurs électeurs, organisés à l'échelon municipal ou communal.

##### 5. *LES ORIENTATIONS SOUHAITABLES DE PARTICIPATION*

Il ressort de cet exposé qu'en dehors du système représentatif du pouvoir d'Etat en Pologne fonctionnent nombre de formes très diverses de la participation des citoyens au gouvernement, directes ou indirectes, obligatoires ou consultatives, dans divers domaines de la vie publique, aux divers niveaux de gestion. La majorité de ces formes ont pris naissance ou reçu de nouveaux et meilleurs fondements juridiques après le tournant politique des années 1980/81. L'on peut admettre que la loi sur les consultations sociales et le référendum achève le processus de formation de nouvelles bases juridiques de participation. Mais il reste une tâche bien plus difficile, à savoir utiliser davantage que jusqu'à présent les possibilités offertes par les institutions de participation existantes, remplir ces formes à un degré plus élevé que jusqu'à présent d'un contenu adéquat aux dispositions juridiques.

Il ressort des enquêtes sociologiques que les citoyens estiment hautement la participation au gouvernement. La conscience qu'ils doivent chercher à exercer une influence sur les affaires publiques est quasi générale. En même temps l'opinion publique juge peu efficaces les formes institutionnelles de participation. Par ailleurs l'information concernant l'existence et l'accessibilité de nombreuses de ces formes est assez limitée. Finalement, une partie considérable des citoyens estiment que la forme la plus efficace de participation consiste à envoyer des plaintes aux mass media (à la tv, à la radio, à la presse) et en second tour aux organes d'Etat.

Arriver à changer cet état de choses, faire prendre conscience à chaque citoyen de l'existence de multiples formes de participation et de leur accessibilité, surmonter l'inertie bureaucratique qui souvent fait échouer des initiatives sociales et justifie objectivement la conviction que la participation est inefficace — voilà les orientations souhaitables de l'évolution de la participation des citoyens au fonctionnement de l'Etat pour les années à venir.