

*LA RÉGLEMENTATION LEGALE DES CONSULTATIONS
SOCIALES ET DU REFERENDUM*

Jerzy Jaskiernia

I

Le 6 mai 1987 le Parlement a voté une modification de la Constitution de la R.P.P., en ajoutant à Part. 2 un nouvel alinéa, alinéa 3 ainsi conçu : « Le peuple travailleur exerce le pouvoir également en exprimant sa volonté au moyen de référendum. La loi définit les règles et la procédure du référendum »¹. Ensuite le Parlement a adopté une loi sur les consultations sociales et le référendum². Ainsi a été rempli le vœu du I^{er} Congrès du Mouvement Patriotique de Renaissance Nationale demandant que soit votée « une loi sur les consultations sociales qui réglerait leur procédure, les moyens d'utilisation de leurs résultats et les principes régissant le référendum sur les matières et dans la mesure fixées par le législateur »³.

De longs travaux tendant à trouver une forme législative optimale avaient pour objet les versions successives des thèses de la loi et des solutions proposées⁴, et aussi la présentation du projet commun élaboré au sein du Mouvement Patriotique de Renaissance Nationale (M.P.R.N.) à la réunion commune du Bureau de la Diète et de la Présidence du Co-

¹ Dziennik Ustaw [Journal des Lois, dans la suite cité J. des L.], n° 14, texte 82.

² J. des L., n° 14, texte 83.

³ V. *Kierunki i metody działania Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego* [Les directives et les méthodes d'action du Mouvement Patriotique de Renaissance Nationale] dans : *I Kongres P RON. Materiały i dokumenty. [I^{er} Congrès du M.P.R.N. Matériaux et documents]*, Stenogramme des débats, Varsovie 1984, p. 295. V. A. Łopatka, *PRON w polskim socjalistycznym systemie politycznym* [Le M.P.R.N. dans le système politique socialiste polonais], « Państwo i Prawo » 1983, n° 7, p. 11.

⁴ V. J. Grzybczak, *Rola PRON w procesie socjalistycznej odnowy życia kraju* [Le rôle du MPRN dans le processus du renouveau socialiste de la vie du pays], « Nowe Drogi » 1986, n° 9, p. 54 ; J. Jaskiernia, *Dialog naszą szansą* [Le dialogue, notre chance], Varsovie 1985, p. 107.

mité Exécutif du Conseil National du M.P.R.N. en 1984⁵. La nécessité d'adopter une telle loi était invoquée au cours de la campagne électorale précédant les élections parlementaires de 1985⁶. Au début de 1987 une nouvelle version du projet de loi a été publiée. Finalement, le 2 mars 1987, un groupe de 115 députés ont introduit un projet de loi sur les consultations sociales et le référendum. Dans les motifs du projet on lisait que la nécessité de son élaboration avait été engendrée par « l'idée d'une réalisation plus complète de la démocratie socialiste et d'élargissement des formes de la participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir, idée traduisant une volonté concordante des partis politiques et du Mouvement Patriotique de Renaissance Nationale »⁷.

Dès la première lecture du projet on voyait qu'il susciterait des controverses⁸. Il a été également critiqué dans des remarques analytiques de publicistes⁹. Ce qui peut témoigner de l'échelle des controverses c'est l'opinion du Groupe de conseillers parlementaires qui se prononce pour : 1° l'abandon des tentatives de réglementation légale des questions liées à la procédure des consultations sociales (une résolution de la Diète suffirait en ce qui concerne l'ordre) ; 2° la limitation des dispositions de la future loi aux questions concernant le référendum local (communal, urbain ou de voïvodie) ; 3° le renvoi des affaires liées à un référendum à des lois? incidentes, adoptées *ad casum*, dès que surgirait le besoin politique et social d'organiser un tel référendum ; 4° une étude d'ensemble de l'instauration du référendum dans le régime constitutionnel à l'occasion d'une révision complexe de la Constitution (au X^e Congrès du Parti ouvrier unifié polonais) ou de la préparation d'une nouvelle Constitution. De son côté, le

⁵ V. *Dokonania i przemyslenia PRON [Les réalisations et les réflexions du M.P.R.N.]*. Rapport d'activité du Conseil National du M.P.R.N. et sur l'application des résolutions du I^{er} Congrès, Varsovie 8-10 mai 1987, p. 6.

⁶ Ce vœu n'a pas été expressément retenu dans la Déclaration électorale du M.P.R.N. qui constatait seulement que « La pratique des consultations favorise la prise de bonnes décisions et l'approfondissement de leur compréhension par la société ». V. *Deklaracja Wyborcza Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego [Déclaration électorale du Mouvement Patriotique de Renaissance Nationale]*, Varsovie 1985, p. 7.

⁷ V. Les motifs du projet, p. 1. *Sejm PRL, IX Kadencja, druk n° 149. [Diète de la R.P.P., IX^e Législature, imprimé n° 149]*.

⁸ V. Une analyse du débat parlementaire durant la I^{ère} lecture : L. Winiarski, *Referendum ? — Tak, ale ... [Référendum ? Oui, mais ...]*, « Rada Narodowa » 1987, n° 16, p. 1 et 4. Le déroulement de la discussion v. « Diariusz Sejmowy » 1987, n° 2, p. 33 et suiv.

⁹ J. Mordwiłko, *Projekt ustawy o konsultacjach społecznych i referendum [Projet de loi sur les consultations sociales et le référendum]*, « Zagadnienia i Materiały » 1987, n° 15, p. 3-7.

Conseil socio-économique près la Diète a jugé le projet qui lui avait été soumis pour consultation comme une mesure importante visant à donner une garantie institutionnelle du principe constitutionnel d'après lequel « la R.P.P. réalise et développe la démocratie socialiste »¹⁰ ¹¹. En faveur de l'introduction dans le système juridique polonais du référendum national et local et de la régulation législative des règles et de la procédure des consultations sociales, s'est également prononcé le Bureau National de l'Association des Juristes Polonais, en indiquant qu'« une bonne régulation juridique de la problématique de la consultation sociale devrait contre-carrer les initiatives consultatives excessives et le choix inopportun de leur objet, et avant tout assurer une utilisation adéquate des résultats des consultations et une bonne information en cette matière, convainquant la société du rang que les pouvoirs publics confèrent aux consultations ». Tous les arguments militant pour et contre le projet ont été analysés par une Commission extraordinaire nommée par le parlement. Elle n'a pas partagé les arguments contre la régulation légale des consultations sociales. Comme l'a déclaré le député rapporteur Roman Pillardy, la Commission était arrivée à la conclusion que la loi projetée constituerait « un pas marquant vers l'élargissement des possibilités qu'ont les citoyens de se prononcer sur toutes questions, tandis que les décisions prises tiendront compte de leurs propositions et opinions. Les consultations permettront non seulement d'exprimer des opinions sur les matières essentielles mais aussi d'exercer une pression sur le fonctionnement de l'Etat pour qu'il soit meilleur sur tous les plans. Les règles juridiques que contient le projet modifient la situation où les organes de l'Etat avaient seuls le droit de soumettre à la consultation sociale des affaires ou des problèmes déterminés. L'extension de ces pouvoirs au M.P.R.N. et aux organisations représentant les intérêts des citoyens est un nouveau facteur stimulant l'activité de toute la société ». La Commission, en se prononçant pour le caractère obligatoire du référendum proposé par le projet a également décidé d'initier une révision de la Constitution pour que cette nouvelle institution figure dans la loi fondamentale ¹¹.

Malgré les arguments soulevés par le Groupe d'experts près la Diète, selon lesquels ces dernières années diverses consultations sociales avaient eu lieu avec un succès variable, que des règles usuelles des consultations s'étaient établies, que la société s'était montrée de plus en plus déçue par

¹⁰V. Avis n° 16 du Conseil Socio-Economique près la Diète de la R.P.P. de la IX^e législature sur le projet de loi concernant les consultations sociales et le référendum adoptée le 2 avril 1987, p. 1.

¹¹Le projet de modification de la Constitution a été présenté au nom de la Commission extraordinaire par le député Sylwester Zawadzki.

les résultats de ces consultations, voire fatiguée par leur nombre excessif et la fréquence des débats publics sur des alternatives apparentes, et que les enquêtes sociologiques de l'opinion publique effectuées par des centres indépendants les uns des autres (comme le Centre de sondage de l'Opinion publique ou l'Institut d'études sur les problèmes de la jeunesse) ou par d'autres instituts ou institutions ministériels et scientifiques étaient toujours plus efficaces, que l'intérêt réellement porté à ces consultations était insignifiant et la foi en leur efficacité faible, la Commission extraordinaire a mené à bonne fin les travaux de perfectionnement du projet et l'a recommandé au parlement. L'argument qui a prévalu faisait remarquer que même si la pratique antérieure avait laissé à désirer et les consultations n'avaient pas été entièrement satisfaisantes, les auteurs du projet de la loi avaient l'intention de promouvoir les solutions qui empêcheraient les pratiques irrégulières en ce qui concerne la proclamation et la réalisation des consultations sociales et surtout l'utilisation de leurs résultats. D'autre part on a tenu compte du fait que la loi projetée était un symbole de la volonté de poursuivre les transformations politico-constitutionnelles des années quatre-vingt et que l'abandon des travaux sur cette loi pourrait être interprété comme une tentative de freiner les changements démocratiques. Dans cette situation, la Commission s'est concentrée sur une analyse des remarques spéciales susceptibles de contribuer à améliorer le projet de loi. Finalement, le projet tel qu'il a été adopté par le parlement diffère sensiblement du projet primitif déposé par les députés bien que les lignes générales en aient été retenues par la Commission extraordinaire. Pendant la deuxième lecture on n'a pas apporté d'amendements au texte présenté dans le rapport de la Commission.

II

Les buts de la loi sont formulés dans le préambule où on lit notamment ceci : « En vue d'assurer une réalisation plus complète de la démocratie socialiste et d'élargir les formes de la participation des citoyens à l'exercice du pouvoir, le droit constitutionnel des citoyens de participer aux consultations et au référendum servant de guide, considération faite de l'obligation des organes du pouvoir et de l'administration de fonder leur activité sur une coopération consciente et active des citoyens, il est statué ce qui suit ». Deux modifications essentielles du texte primitif ont été ici retenues. On invoque le droit constitutionnel des citoyens de participer au référendum, droit qui est devenu actuel avec la modification de la Constitution (art. 2, al. 3) prévoyant l'institution du référendum. On invoque également la volonté « d'élargir les formes de la participation des citoyens

à l'exercice du pouvoir », et non « de la participation directe des citoyens » comme le formulait le projet primitif. On a reconnu en effet que le référendum fait partie des formes classiques de la démocratie directe, tandis que les consultations sociales ont un caractère quelque peu différent.

Les dispositions générales de la loi ont été sensiblement limitées, car on s'était décidé à y mettre seulement les questions qui concernent aussi bien le référendum que les consultations sociales, et à inclure dans les chapitres donnés les problèmes intéressant l'une ou l'autre de ces institutions.

La disposition la plus importante pour le champ d'application des deux institutions est celle de l'art. 1^{er} statuant que « peuvent être soumises à la consultation sociale ou au référendum les questions présentant une importance cruciale pour le développement du pays, d'un territoire déterminé ou les intérêts et les conditions de vie des citoyens ». C'est l'organe habilité à procéder à une consultation ou à proclamer un référendum qui décidera dans la pratique si telle ou telle question présente une importance cruciale. Il agira en vertu d'une délégation spéciale de la loi, et la règle précitée aura seulement pour effet l'indication générale que la demande d'une consultation ou d'un référendum ne peut concerner toute affaire mais seulement celles qui présentent une importance particulière (« cruciale »). L'art. 4 apporte lui aussi une restriction importante en déclarant que « les dispositions de la loi ne sont pas applicables aux matières concernant la défense de l'Etat et les Forces armées de la République Populaire de Pologne ainsi que la sécurité de l'Etat, et à celles constituant un secret d'Etat ». Au cas donc où une demande tendant à procéder à une consultation sociale ou à un référendum concernerait une de ces matières elle serait repoussée d'office. En cherchant à établir si les dispositions de la loi ne sont pas applicables à la matière donnée, l'organe décideur aura recours à la législation compétente en la matière.

Aux termes de la loi (art. 2) aussi bien les consultations sociales que le référendum peuvent avoir une portée nationale ou locale et qu'en outre les consultations sociales peuvent concerner un milieu déterminé. Il semble juste que la loi ne prévoit pas qu'un référendum puisse concerner un milieu, du fait qu'il serait difficile de fixer avec précision les personnes autorisées à y participer, ce qui semble indispensable en cas de référendum.

III

La réglementation légale des consultations sociales n'est pas une nouveauté dans la pratique législative polonaise. Dans le cadre des modifica-

tions apportées en 1976 cette institution a été incluse dans la Constitution¹² et d'autre part était prévue par plusieurs lois. Ces dispositions¹³ sont toujours en vigueur malgré la disposition expresse de l'art. 21 de la loi sur les consultations sociales et le référendum (que nous appelons dans la suite « loi ») selon laquelle « la loi est sans préjudice des dispositions spéciales concernant la consultation de l'opinion des citoyens et de leurs organisations ». La loi donc règle les consultations sociales sur les matières qui antérieurement n'étaient pas concernées par la procédure légale de la consultation de l'opinion des citoyens et de leurs organisations.

La liste légale des participants aux consultations sociales est longue. Aux termes de l'art. 5 ce sont les particuliers, le Mouvement Patriotique de Renaissance Nationale, les organisations politiques, les organes d'auto-gestion, les syndicats, les organisations socio-professionnelles des agriculteurs, les organisations coopératives, juvéniles, féminines, sportives et défensives, les associations et les autres organisations sociales du peuple travailleur. Au cours de ses travaux la Commission extraordinaire se demandait s'il était opportun d'énumérer les différentes organisations, puisque le droit de participer aux consultations appartient à tous les citoyens. Cependant il a été reconnu que la disposition adoptée était plus adéquate, car elle indique qu'un citoyen peut y participer aussi bien en personne qu'à travers d'une organisation dont il fait partie. La pratique montre qu'une telle expression collective de l'opinion par les organisations y habilitées a une résonance très positive et présente un moyen efficace pour un milieu d'exercer une influence sur le cours des affaires publiques. Il convient de faire remarquer que la disposition analysée parle d'associations alors que le projet mentionnait les « associations culturelles, techniques ou scientifiques ». Le législateur a donc adopté une formule plus large, qui renferme entre autres les associations religieuses.

L'art. 7 indique qui peut initier une consultation sociale et sur quelle matière elle doit porter. La loi a donc adopté la construction mixte (objet-sujet), autre que celle du projet des députés où ces questions étaient ré-

¹²V. W. Sokołewicz, *Konstytucja PRL po zmianach z 1976 r. [La Constitution de la R.P.P. après les changements de 1976]*, Varsovie 1978, p. 284. Commentant la constitutionnalisation des consultations sociales on écrivait : « Ces nouvelles dispositions ne sont pas allées au-delà de la déclaration de volonté et d'intention du législateur. En revanche, elles ne pouvaient pas exercer d'influence sur la pratique car elles n'ont pas été suivies de régulations légales concrètes, contenant des normes institutionnelles de garantie ». V. M. Rybicki, *Zmiany konstytucyjne w Polsce Ludowej [Les changements constitutionnels en Pologne Populaire]*, « *Studia Prawnicze* » 1983, n° 4, p. 19.

¹⁸ La loi ne porte pas atteinte aux dispositions spéciales concernant la consultation de l'opinion des citoyens et de leurs organisations indiquées à l'art. 21 de la loi.

glées séparément. L'élément commun à tous les organes consiste à admettre qu'une consultation sociale nationale peut porter sur « les thèses ou les solutions des projets entiers ». C'est donc un champ plus vaste que celui du référendum qui ne peut porter sur des projets entiers. Les compétences des différents organes habilités à soumettre une matière à la consultation sociale sont liées à leur champ d'activité. Ainsi le parlement peut-il le faire en ce qui concerne les lois et ses résolutions définissant les principales directions d'activité de l'Etat ; le Conseil de l'Etat — en ce qui concerne les projets de lois dont il a l'intention de saisir la Diète et aussi les actes normatifs qu'il rend lui-même ; le Conseil des Ministres — en ce qui concerne les projets de lois dont il a l'intention de saisir la Diète et aussi les actes normatifs qu'il rend lui-même ; enfin le président du Conseil des Ministres ou les ministres — en ce qui concerne leurs actes normatifs et aussi les actes normatifs émanant des organes centraux de l'administration d'Etat qu'ils surveillent.

Au cours du débat public sur le projet on entendait des voix mettant en doute la justesse du droit donné à des organes ayant l'initiative des lois (Conseil de l'Etat, Conseil des Ministres) de soumettre à la consultation des projets de lois. On y voyait un abaissement de l'autorité de la Diète et le fait de la mettre dans une situation délicate quand les résultats d'une consultation sociale lui sont soumis conjointement avec le projet de loi concerné. Aussi suggérait-on que seule la Diète ait le droit de soumettre des matières aux consultations. Mais le législateur n'a pas partagé ces craintes, car il a jugé que l'interdiction à ces organes d'initier les consultations prolongerait sensiblement la procédure législative à la Diète. D'autre part, les résultats des consultations n'ayant pas un caractère obligatoire ne restreignent pas les possibilités du parlement d'user de la plénitude de ses attributions dans la procédure législative.

Une construction semblable a été adoptée pour la consultation locale. Les conseils du peuple peuvent soumettre à la consultation les thèses ou les solutions des projets, ou les projets complets de leurs résolutions, tandis que les organes locaux de l'administration d'Etat à compétence générale — les thèses ou les solutions des projets ou les projets entiers de résolutions qu'ils ont l'intention de soumettre aux débats du conseil du peuple, et aussi des décisions qu'ils prennent.

Les organes habilités à initier une consultation nationale ou locale ont aussi le droit de proclamer, suivant les mêmes règles, une consultation dans un milieu, en particulier sur les matières concernant le milieu donné.

Le législateur prévoit un bon nombre de sujets habilités à demander une consultation nationale. Ce sont : le Comité exécutif du M.P.R.N. et les organes statutaires directeurs compétents des organisations nationales

ayant le droit de participer aux consultations. Un mécanisme semblable est obligatoire pour les consultations locales ou du milieu, et il s'agit de sujets du niveau correspondant. Une telle requête n'a pas un caractère obligatoire, sauf que dans le cas où il est repoussé, il fait naître l'obligation d'en informer le requérant avec les motifs. Une telle requête n'est pas une condition *sine qua non* de la mise en marche d'une consultation, parce que l'organe ayant le droit de l'initier peut agir de son propre gré (art. 8).

Les dispositions de l'art. 9 présentent une importance essentielle pour la procédure de la consultation. Elles obligent l'organe habilité à publier : l'objet de la consultation ainsi que les buts et les effets prévus de la solution envisagée, de la portée de la consultation territoriale et quant à sujets concernés, les modalités de la présentation d'opinions et de propositions, les dates de commencement et d'achèvement des opérations de la consultation (la durée n'en peut être plus courte que 30 jours), les modalités de récapitulation des opinions et des propositions présentées pendant la consultation. D'autre part, l'organe qui a soumis la question donnée à la consultation sociale est tenu, comme le dit l'art. 11, d'examiner ces opinions et propositions et aussi de porter à la connaissance publique les opinions et les propositions découlant de la consultation et du degré de leur utilisation.

Puisque la consultation sociale n'a pas un caractère obligatoire et consiste à « énoncer des opinions et à présenter des propositions sur le moyen de régler la question soumise à la consultation » (art. 6), l'effet essentiel de la régulation légale adoptée se ramène à définir de façon précise les « règles du jeu » qui doivent être respectées pour que la consultation soit régulièrement effectuée. Ainsi est-il statué que la durée de la consultation ne peut être inférieure à 30 jours, ce qui doit empêcher des consultations surprises, et de ce fait apparentes voire manipulées. Les dispositions légales doivent frayer la voie de la pratique suivant laquelle, à chaque étape de la consultation, les citoyens doivent se rendre compte quels sont les buts de la consultation, quelle en est la procédure et de quelle manière seront utilisés ses résultats. Une importance particulière revient ici à l'obligation d'examiner les opinions et les propositions par l'organe habilité: Lors même que les résultats n'auraient pas un caractère obligatoire, une nette tendance qui se dessinerait dans la consultation en faveur de telle ou telle solution, l'examen des opinions et des propositions peut mener à une décision positive. Quant au contrôle social des opérations de la consultation, soulignons l'importance de la règle qu'au déroulement de la consultation veille l'organe qui l'a décidée, en collaborant en ce qui concerne le respect des règles de l'opération avec le M.P.R.N. (art. 10, al. 3).

Il convient de mettre en relief l'évolution caractéristique qu'a subie l'art. 10. al. 4 de la loi statuant que « les moyens d'information de masse

sont tenus d'informer l'opinion publique du déroulement de la consultation, des attitudes qu'elle fait ressortir ainsi que des opinions et propositions qui en résultent ». Dans le projet la formule y relative était bien plus modeste : « les mass media sont tenus d'informer l'opinion publique du déroulement de la consultation ». Le changement apporté au cours des travaux de la Commission extraordinaire vise à ce que les citoyens soient pleinement informés du déroulement de la consultation en prenant connaissance des arguments « pour » et « contre » la solution proposée, et que, par la voie de conséquence, puissent présenter leurs arguments également les représentants de l'opinion recueillant la minorité. Cette obligation de publicité s'applique par le souci de ne pas se contenter de l'examen des résultats de la consultation par l'organe compétent mais d'en informer l'opinion publique.

En ce qui concerne les projets de loi, soumis à la consultation sociale par le Conseil de l'Etat et le Conseil des Ministres, les opinions et les propositions seront soumises, aux termes de l'art. 11, al. 2, au parlement, conjointement avec le projet de la loi consultée. Il en sera pareillement en cas de consultation par les organes locaux de l'administration d'Etat à compétence générale des projets de résolutions des conseils du peuple, car les opinions et les propositions de la consultation seront soumises au conseil du peuple conjointement avec le projet de la résolution consultée.

A côté de la règle que la consultation sociale est organisée par l'organe qui l'a initiée — et qu'il doit assurer les conditions nécessaires à cette opération — notons la faculté (art. 10, al. 1) d'autoriser à organiser une consultation un autre organe d'Etat, le M.P.R.N. ou une organisation déterminée ayant le droit de participer aux consultations conformément à l'art. 5. Cependant la position juridique de ces organismes sera plus faible que celle des organismes habilités à initier les consultations. En effet, la décision préalable de ces derniers est nécessaire pour que les autres puissent y procéder. Egalement les obligations concernant l'utilisation des opinions et des propositions résultant de la consultation sont imposées par la loi à l'organe qui a soumis une question donnée à la consultation et non à l'organe habilité à l'organiser. Un accord « entre l'organe décidant de procéder à la consultation et l'organisation de celle-ci » (art. 10, al. 2) définira la part respective du M.P.R.N. et des organisations qui peuvent être habilitées dans les opérations de la consultation et la mise en place des conditions nécessaires à cet effet.

Il est difficile de prévoir la fréquence de l'usage qui sera fait de ces règles légales régissant les consultations sociales. Nous sommes en effet en présence d'une solution facultative, puisque la loi n'indique pas les domaines où la consultation sociale serait obligatoire. Dans cette situation

ces règles joueront un rôle de procédure standard à appliquer quand l'organisme autorisé — qu'il agisse de sa propre initiative ou à la requête de l'organe habilité — se décide de procéder à une consultation sociale. Aussi la loi peut-elle frayer la voie à une pratique fondée sur des règles légales qu'il n'y en avait pas jusqu'à présent, si l'on ne compte pas les règles détaillées. Mais ce qui décidera de l'emploi de ces nouveaux instruments ce sera le besoin social de cette forme de la démocratie socialiste, se traduisant entre autres par le nombre de requêtes émanant des organes habilités cherchant à initier des consultations. La pression sociale restera en relation étroite avec l'efficacité de cette forme d'expression de leurs opinions par les citoyens.

IV

Alors que dans le cas de consultations sociales nous sommes en présence d'une régulation qui étend le champ d'application de cette institution mais renoue avec une longue pratique, le référendum n'a jusque-là pas été légalement réglé dans son ensemble dans notre pays. Le seul référendum a eu lieu le 30 juin 1946 sur la base de deux lois épisodiques ¹⁴. Le problème du référendum comme institution admissible à la lumière de la Constitution a été soulevé dans la doctrine. F. Siemieński écrivait : « En constatant que la Constitution de la R.P.P. ne contient pas de disposition interdisant l'instauration sous forme de loi ordinaire de l'institution du référendum institutif — sauf en matière constitutionnelle —, il faut par la voie de conséquence constater également qu'à plus forte raison est admissible à la lumière de cette Constitution le référendum consultatif » ¹⁵. Un accroissement d'intérêt pour le problème de la régulation juridique des consultations sociales et du référendum s'est manifesté avec la publication des projets de programmes préparés au X^e Congrès du Parti Ouvrier Unifié Polonais. Et le développement prévu des formes de la démocratie directe était envisagé en relation avec la chance « d'activation politique des citoyens inorganisés » ¹⁶. Après le X^e Congrès cette question

¹⁴V. Loi du 27 avril 1946 sur le vote populaire (J. des L. n° 15, texte 104) ; Loi du 28 avril 1946 sur l'opération du vote populaire (J. des L. n° 15, texte 105).

¹⁵F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne [Droit constitutionnel]*, Varsovie - Poznań 1978, p. 101. V. également L. Łukaszuk, *Demokracja w państwie współczesnym [La démocratie dans l'Etat contemporain]*, Varsovie 1983, p. 359.

¹⁶W. Sokolewicz, *Instytucje prawnoustrojowe w systemie politycznym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej [Les institutions constitutionnelles dans le système politique de la République Populaire de Pologne]*, Réflexions avant le X^e Congrès du P.O.U.P., « Państwo i Prawo » 1986, n° 6, p. 20.

était envisagée dans un contexte plus vaste de la politique de renouveau, de réformes et de publicité de la vie politique¹⁷. On y voyait également une manifestation de la politique d'entente nationale¹⁸. Les initiatives législatives en Pologne étaient analysées dans le contexte de la démocratie directe dans l'Etat socialiste¹⁹.

Le législateur a diversifié les citoyens ayant le droit de participer au référendum suivant qu'il s'agit d'un référendum national (y peuvent participer les citoyens séjournant en Pologne et ayant le droit d'élection à la Diète), ou local (y peuvent participer ayant une résidence fixe sur le territoire concerné, ayant le droit d'élection aux conseils du peuple). Cet article 12 a été définitivement rédigé au cours d'un long débat à la Commission extraordinaire. S'agissant du référendum national, la restriction apportée (« citoyens séjournant en Pologne ») s'expliquait par la thèse que le référendum ne se ferait pas hors de frontières de l'Etat. Quant à la résidence fixe, condition de la participation au référendum local, elle vise à empêcher de participer à l'importante opération où l'on décide des questions d'une unité administrative les gens qui n'y sont pas établis. Il s'agit notamment des localités où le nombre de saisonniers (touristes, etc.) dépasse souvent le nombre des habitants, où des gens en séjour temporaire risqueraient de déterminer des résultats dans un sens ne correspondant pas aux vœux de la population locale. La procédure adoptée élimine la possibilité d'obtenir une pièce certifiant le droit du titulaire de participer au référendum local au lieu de sa résidence fixe afin de participer à un référendum qui se déroule ailleurs. Il convient de faire remarquer que le législateur parle de séjour permanent sur « le territoire concerné par le référendum ». Cela offre donc la possibilité de participer à un référendum local aux citoyens qui au moment du référendum ne se trouvent pas à leur résidence fixe, mais leur lieu de séjour se trouve sur le territoire (p.ex. une voïvodie) concerné par le référendum et qui en même temps est celui de leur résidence fixe.

¹⁷ A. A. Łopatka, *X Zjazd PZPR [Le X^e Congrès du P.O.U.P.]*, « Państwo i Prawo » 1986, n° 8, p. 8.

¹⁸ V. J. Jaskiernia, *Istota, pozycja prawnoustrojowa z dylematy rozwojowe Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego [La nature, la position constitutionnelle et les dilemmes du développement du Mouvement Patriotique de Renaissance Nationale]*, « Państwo i Prawo » 1986, n° 7, p. 32 et suiv. ; idem : *Dialektyka procesu porozumienia narodowego w świetle dokumentów X Zjazdu PZPR [La dialectique du processus de Ventente nationale à la lumière des documents du X^e Congrès du P.O.U.P.]*, « Nowe Drogi » 1986, n° 9, p. 29 et suiv.

¹⁹ V. A. Pullo, *W sprawie pojęcia demokracji bezpośredniej w państwie socjalistycznym [De Za notion de la démocratie directe dans l'Etat socialiste]*, « Państwo i Prawo » 1986, n°

La loi déclare (art. 14) qu'à un référendum national peuvent être soumis par la Diète des problèmes déterminés ou solutions des projets de lois ou de résolutions de la Diète définissant les orientations fondamentales de l'activité de l'Etat, tandis qu'à un référendum local peuvent être soumis par le conseil du peuple compétent des problèmes locaux ou des solutions des projets de résolutions, relevant de la compétence des conseils du peuple. On voit donc que seul un organe représentatif a le droit de soumettre une question au référendum. Cela mérite d'être souligné dans la situation où l'on entend dire que le référendum risque d'ébranler le rôle du système représentatif et d'affaiblir la position de la Diète et des conseils du peuple. La solution prévoyant qu'un référendum ne peut être décidé en dehors des organes représentatifs indique expressément leur rôle conducteur. D'un autre côté il y a lieu de souligner que le système d'exercice du pouvoir par le peuple travailleur a été modifié avec l'introduction du référendum, puisque, comme le proclame l'art. 2, al. 3 de la Constitution, l'exercice du pouvoir s'accomplit « également au moyen d'expression de volonté par la voie de référendum ». La systématique des textes constitutionnels, la mise en relief de l'exercice du pouvoir par des représentants à la Diète et aux conseils du peuple, le mot « également » indiquent toutefois que le système fondamental d'exercice du pouvoir par le peuple travailleur c'est toujours le système représentatif, tandis que la faculté de recourir au référendum enrichit ce système d'une forme de la démocratie directe, laquelle toutefois est mise en marche — conformément à la loi votée par la Diète — en vertu de décisions utiles de la Diète et des conseils du peuple.

La liste des organismes autorisés à proposer un référendum est bien plus modeste que dans le cas de consultations sociales. Aux termes de l'art. 65, al. 2 ce sont, en ce qui concerne le référendum national, le Conseil de l'Etat, le Conseil des Ministres et le Conseil National du M.P.R.N., et en ce qui concerne le référendum local — les presidiums des conseils du peuple, les organes locaux de l'administration d'Etat à compétence générale et les conseils du M.P.R.N. du degré correspondant. La demande de référendum fait seulement naître l'obligation de l'examiner, et s'il n'y est pas fait droit, l'obligation d'en informer le demandeur avec motifs (art. 15, al. 3). L'organe habilité à demander un référendum peut également agir sur sa propre initiative, comme dans le cas de consultations sociales (art. 15, al. 1). La disposition exigeant qu'on informe de ce qu'on n'a pas fait droit à la demande en individualisant les motifs du refus n'était pas prévue dans le projet et a été ajoutée au cours des travaux de la Commission extraordinaire. Cela relève le rang juridique de cette demande qui par le fait seul d'être formée par un des organismes de haute autorité politique jouera un rôle social de premier plan.

Le problème le plus difficile qu'il y avait à résoudre pendant les travaux concernant la loi c'était le caractère juridique du référendum. La construction de l'art. 15, précisant qui et dans quelle mesure peut proclamer un référendum, indique expressément que nous avons ici affaire au référendum facultatif qui peut — mais pas nécessairement — avoir lieu sur les questions déterminées. Le législateur n'a donc pas eu recours au référendum obligatoire qui avait ses partisans dans le, débat précédant l'adoption de la loi, qu'il n'y ait pas eu d'opinion concordante sur le point de savoir quelles affaires devraient être obligatoirement soumises au référendum et que, *ipso facto*, le processus décisionnel les concernant devrait renfermer, comme condition *sine qua non*, un référendum.

Une controverse encore plus animée s'est engagée sur le point de savoir si la régulation a pour objet le référendum constitutif ou consultatif. L'art. 18 du projet était ainsi conçu : « Il est tenu compte du résultat du référendum pour le règlement de la question soumise au référendum si plus de la moitié des personnes ayant le droit de participer au référendum s'est prononcée pour la solution déterminée ». Bien que les auteurs du projet — comme l'a souligné le député rapporteur pendant la 1^{ère} lecture du projet — ait pensé au référendum institutif (l'expression « il est tenu compte » devait avoir le même sens que les expressions « il est accordé » ou « il est ordonné », etc.), l'interprétation de cette notion a suscité de nombreux doutes tant chez les députés qu'auprès des organes consultatifs ²⁰. On craignait notamment que l'expression « il est tenu compte » ne risque de frayer la voie au volontarisme, donc à une situation où le résultat du référendum ne serait qu'une prémisse dans le processus décisionnel, n'obligeant pas l'organe concerné à agir en accord avec la volonté des citoyens. Ce serait d'autant plus difficile à approuver que l'« on tiendrait compte » seulement dans le cas où la majorité des inscrits se serait prononcée pour la solution proposée. Dans ce cas en effet on pourrait se demander pourquoi faire dépendre la prise en considération du référendum d'un aussi important appui si le résultat ne doit pas avoir force obligatoire sans équivoque ?

Finalement, on a adopté la formule selon laquelle (art. 19) « le résultat du référendum est concluant si plus de la moitié des personnes ayant le droit de participer au référendum s'est prononcée pour l'une des solutions soumise au suffrage ». Il ne fait plus de doute maintenant qu'il s'agit de référendum constitutif. L'adoption de cette formule avait pour conséquence logique une modification de la Constitution et l'insertion dans celle-ci de l'institution du référendum. En effet, en cas de référendum consul-

²⁰ V. p.ex. M. Kozakiewicz, *Kto się boi referendum ? [Qui a peur du référendum?]*, « Odrodzenie » 1987, n° 14, p. 1 et 7.

tatif on pouvait présumer qu'au moins il n'est pas en contradiction avec la Constitution (bien que dans ce cas également ait milité en faveur de la modification de la Constitution l'argument qu'en 1976 avaient été constitutionnalisées les consultations sociales qui sont un instrument plus « faible » que le référendum consultatif lequel *ipso facto* ne devrait pas être omis dans la loi fondamentale), mais la mise en place du référendum constitutif modifie le processus décisionnel jusque-là en vigueur, se répercute sur ce mécanisme d'exercice du pouvoir par le peuple travailleur et de ce fait touche directement le champ de la régulation constitutionnelle.

L'adoption de la formule aux termes de laquelle le référendum est concluant lorsque plus de la moitié des inscrits s'est prononcée « pour l'une des solutions de la question soumise au référendum » avait pour but de souligner qu'est concluant non seulement le résultat positif (p.ex. le fait de se prononcer pour la construction d'un pont) que le résultat négatif (p.ex. le fait de se prononcer contre la construction d'un pont), en ce sens que l'organe représentatif ne peut prendre de décision positive dans une affaire lorsque les citoyens ont exprimé leur volonté différente « sur le moyen de règlement de l'affaire soumise au référendum » (art. 13).

La formule « plus de la moitié des personnes ayant le droit de participer au référendum » suscitait, elle aussi, des doutes. On soulevait le caractère non typique de cette solution (en règle générale on prévoit la majorité des votants ou la majorité qualifiée des participants au vote ou ceux se prononçant pour la solution donnée). On soulignait qu'il peut arriver que même en cas de participation relativement élevée au référendum (70 %) et un soutien relativement puissant exprimé en faveur de la solution proposée (70 %), le résultat de 49 % ne serait pas décisif. Or, faisait-on remarquer, le référendum devrait, par sa nature même, être utilisé lorsque l'opinion publique est notablement divisée sur la question donnée, car autrement le recours à cette forme coûteuse de la prise de décision serait douteux. Mais finalement a prévalu l'argument qu'en raison de la haute signification des effets du référendum, le résultat devrait être retenu dans le cas seulement où il n'y a aucun doute que la majorité des citoyens soutient la solution donnée. Cela relève la valeur de la participation électorale et stimulera sans doute le développement du modèle de la « démocratie participante ».

La loi règle la procédure du référendum (art. 16-18) et indique les sanctions pénales frappant tout acte gênant la libre participation au référendum ou l'exécution d'un autre acte dans la procédure du référendum, ou de la falsification des résultats du vote — en modifiant l'art. 189 du Code pénal (art. 22). Par ailleurs l'art. 23 prévoit l'application de la loi du 20 juillet 1983 sur le système des conseils du peuple et d'autogestion

ciales et le référendum. L'art. 14, al. 5 de la loi aux termes duquel toute résolution du conseil du peuple de base est communiquée sans délai au conseil du peuple de voïvodie, et toute résolution du conseil du peuple de voïvodie — au Conseil de l'Etat, dès qu'il concerne la résolution proclamant un référendum local, doit donc être interprété en liaison avec les compétences de surveillance du Conseil de l'Etat et des conseils du peuple du degré supérieur par rapport aux conseils du peuple du degré inférieur, qui peuvent jouer également en cas de référendum local dès que l'application des instruments de surveillance est justifiée à la lumière de la loi.

En revanche, la loi ne règle pas la question de la durée de la validité de la solution adoptée par un référendum. Aucune des propositions envisagées (jusqu'à la fin du mandat de l'organe représentatif, un an, deux ans, etc.) n'a été jugée satisfaisante, aussi la solution de cette question est-elle laissée à la pratique. Il se peut que cette pratique apporte des expériences qui permettront de régler cette question.

V

La loi sur les consultations sociales et le référendum est certainement une solution novatrice qui place la Pologne parmi les pays cherchant des instruments législatifs meilleurs de démocratie socialiste. Le fait seul qu'elle ait pu être adoptée presque 7 ans après une profonde crise politique montre que la stabilisation de la situation socio-politique et économique n'a pas stoppé les tendances réformatrices dans le domaine juridico-constitutionnel également. Cette loi donc sera analysée principalement comme un symbole de la direction des changements qui s'accomplissent, tandis que son importance pratique peut être restreinte, du moins dans le plus proche avenir. La loi en effet ne fait que développer les possibilités préexistantes et puis elle est adoptée à une époque où l'intérêt porté par la société à une intensification des consultations populaires dans notre vie politique est limité. Un référendum national semble être, tant en raison de son rang que de ses coûts, un instrument à caractère exceptionnel. On ne saurait donc prévoir qu'il entrera dans la pratique ordinaire aux dépens de la Diète. La plus grande chance de transformation de la procédure décisionnelle en vigueur apparaît à l'occasion de la possibilité de proclamer un référendum local. Dans la situation où l'on manque de biens d'investissement, où se maintiennent des conflits entre les directions de développement préférées par la société, le recours au référendum peut faciliter la prise de décisions les plus difficiles et en même temps accroître la coresponsabilité de la société pour la direction réalisée de la politique socio-

-économique. Mais c'est une thèse purement hypothétique. C'est un ensemble de nombreuses conditions se répercutant sur les processus décisionnels locaux qui décidera sans doute de la pratique politique. En revanche il n'est pas douteux que l'offre de former de la participation des citoyens a été sensiblement enrichie grâce à la loi en question. Par cela même le processus du pouvoir du peuple a reçu une nouvelle et importante impulsion qui peut façonner une pratique qualitativement nouvelle de la participation des citoyens tant dans le domaine de consultation des décisions que dans celui où le peuple travailleur décidera directement par référendum.