

Égalité de la compétition dans les élections en Pologne

L'égalité comme principe (des élections) se référant au droit de vote des citoyens tient aujourd'hui invariablement sa place au sein des réflexions sur l'état démocratique moderne. **L'égalité formelle** signifiant un refus de toute discrimination des individus qui votent (y compris le sexe, la race, la nationalité, la formation, la fortune, etc.) est un standard évident de nos jours. D'ailleurs, l'égalité comme principe fondamental du droit de vote est généralement une simple conséquence du principe constitutionnel de l'égalité des individus. Il en est ainsi également en Pologne où ce principe se trouve particulièrement exposé dans les art. 32 et 33 de la Constitution du 2 avril 1997. L'égalité formelle signifie aussi que chaque électeur dispose d'un seul vote dans les élections, ce qui n'était pas évident encore il n'y a pas longtemps.

En Pologne comme en France, plusieurs auteurs touchent à la question de **l'égalité matérielle** du droit de vote, concernant tout citoyen, ce qui signifierait en pratique que le suffrage de chaque électeur a la même force (puissance). Il en serait ainsi s'il était prévu, pour chaque mandat d'un corps représentatif, le nombre égal d'électeurs, et cela dépend, bien évidemment, de la division en circonscriptions, ainsi que de la façon dont les mandats sont répartis¹.

C'est la dernière question, appliquée au droit de vote en Pologne, qui fera l'objet de notre intérêt. Néanmoins, il s'avère encore plus passionnant de considérer le principe de l'égalité comme un principe d'un mécanisme de compétition, visant à faire apparaître le pouvoir (le centre de direction). Ce principe devient alors celui **de la compétition à droits égaux des sujets rivalisant pour le pouvoir** et peut se référer

1 Voir p.ex. : W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, éd. Zakamycze, 1998, p. 130–131; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, éd. Liber, p. 160–161.

aussi bien aux individus (citoyens), qu'aux partis politiques (ou autres sujets collectifs).

Le principe évoqué résulte de la doctrine adoptée de l'état démocratique. On ne peut pas s'attendre à ce qu'il soit directement, explicitement formulé dans les dispositions juridiques (surtout quand il s'agit des partis politiques rivalisant). Cependant, il vaut la peine de l'envisager en tant qu'une des explications de chaque système électoral, principe qui met de l'ordre dans le droit de vote et qui peut constituer une base d'entente entre les forces politiques différentes, et de prévention contre les modifications conjoncturelles dans les dispositions du droit de vote.

Ce ne sont pas les électeurs qui rivalisent dans les élections : leurs opinions sont intégrées par les sujets collectifs (partis politiques, comités électoraux) qui présentent leurs programmes. La doctrine bien connue de la rationalité des électeurs guidés par leurs opinions conscientes est idéaliste. La littérature déjà classique en la matière indique qu'il n'en est pas ainsi. Néanmoins, comme le remarque judicieusement Giovanni Sartori, dans la démocratie représentative « le poids de la rationalité ne pèse pas sur les électeurs. Il se trouve transféré sur leurs représentants »².

Les partis (ou autres organisations) qui rivalisent dans la lutte vers le pouvoir présentent leurs programmes, tout en essayant de gagner les suffrages des électeurs. Selon Joseph Schumpeter, la lutte de libre compétition pour les suffrages des électeurs, à la fin de laquelle on donne aux individus le pouvoir de décider, constitue l'essentiel de la « méthode démocratique »³. Cette « théorie concurrentielle de la démocratie » a été judicieusement complétée par G. Sartori qui a souligné que ceux qui rivalisent pour être réélus tiennent compte des opinions (des attentes) des électeurs et essaient d'adapter leurs actions aux désirs de l'opinion publique. « La libre compétition électorale crée la démo-

2 G. Sartori, *Teoria demokracji*, („*The Theory of Democracy Revisited*”), éd. PWN, Warszawa 1994, p. 144; Ph. Braud, *Le suffrage universel contre la démocratie*, éd. PUF, Paris 1980.

3 J. Schumpeter, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Paris 1974, éd. Payot, p. 367.

cratie », écrit G. Sartori, et il conclue que nous avons affaire à un modèle de la théorie « concurrentielle réversible » de la démocratie⁴.

Les réflexions ci-dessus s'avèreront nécessaires car, nous le verrons bien, l'article 11 de la Constitution de la République de Pologne de 1997 indique, en définissant le parti politique, qu'il a pour but d' « influencer la politique de l'Etat par des méthodes démocratiques ».

Sur le fond de la conception de G. Sartori de la démocratie « concurrentielle réversible », il semble bien fondé de décrire la rivalité électorale comme une compétition des groupes différents de l'opinion publique représentée par les partis. Une telle compétition suppose que la désignation de la majorité se passe dans un climat de l'expression libre des opinions, et que la concurrence libre des opinions aura un caractère durable, même après cette désignation. « Le point de vue majoritaire ne puise pas son pouvoir de la majorité elle-même, mais de la majorité formée dans un climat de l'expression libre de l'opinion », a écrit Bertrand de Jouvenel⁵.

L'idée exprimée est une base de la démocratie libérale. Néanmoins, les dispositions juridiques doivent créer cette liberté de la compétition, par l'intermédiaire du principe de l'égalité. Le principe de la compétition à droits égaux devrait se référer aux partis politiques, ainsi qu'aux individus rivalisant : il s'agit bien de « l'égalité des chances de présenter son programme aux citoyens »⁶.

La création des chances égales et du climat de la compétition à droits égaux consiste tout particulièrement en accès égal à la presse, à la radio et à la télévision, ainsi que (dans cet esprit) en régulation juridique du financement des partis rivalisant et des candidats. On pourrait y ajouter, pour garder l'aspect sérieux des élections, le principe de la

4 G. Sartori, op. cit., pp. 193–195.

5 B. de Jouvenel, *De la souveraineté*, Paris 1955, p. 349.

6 G. Leclercq, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1984, éd. LITEC, p. 144. P. Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, éd. Armand Colin, Paris 2000, p. 133.

neutralité et de l'impartialité de l'administration, et celui de la légalité des actions de propagande⁷.

Dans la littérature scientifique polonaise touchant au problème des élections, l'idée de la compétition à droits égaux des sujets rivalisant dans les élections n'est traitée que superficiellement, surtout s'il s'agit des sujets collectifs (partis). Les auteurs intéressés par ce sujet l'incluent généralement dans la notion déjà classique du **droit d'éligibilité**. Dans une telle approche, le principe de l'égalité des citoyens, partis politiques et comités électoraux rivalisant fait partie du **principe du droit égal d'éligibilité**.

Une telle approche statique, prenant place de la notion dynamisante de la compétition à droits égaux n'est pas libre de défauts. Nous y avons affaire à une personnification des sujets collectifs, auxquels se rapportent les notions des droits individuels, exactement comme dans le cas des citoyens. En conséquence, il est difficile d'expliquer, en se référant à une seule doctrine commune cohérente, pourquoi, dans le cas des partis politiques, nous ne pouvons pas parler du principe absolu de l'égalité, comme pour les citoyens, mais du **principe de l'égalité proportionnelle des chances** qui permet d'« accorder certains privilèges aux partis plus forts, aux dépens des plus faibles »⁸. Une explication, très juste d'ailleurs, que « le but des élections est non seulement de désigner la représentation du peuple, mais aussi de créer le parlement capable d'agir »⁹, n'est pas entièrement compatible avec le principe de la représentation d'un souverain.

La tentative de déduire le principe de l'égalité proportionnelle des chances de l'art. 96, al. 2 de la Constitution, stipulant que les élections législatives sont universelles, **égales**, directes et **proportionnelles**, ne

7 *Droit constitutionnel*, L. Favoreu (coordonnateur), Paris 1999, éd. Dalloz, p. 549; J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, éd. Montchrestien, Paris 1987, p. 158.

8 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2000, éd. Liber, p. 161; K. Wojtyczek, *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej*, [in:] *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, sous la direction de F. Rymarz, Warszawa, mai 2000, éd. Krajowe Biuro Wyborcze, p. 122.

9 L. Garlicki, *Polskie prawo...*, op. cit.

fait pas disparaître les doutes, ce qui est souligné dans la littérature¹⁰. Il apparaît surtout la question de savoir de quelle proportionnalité il s'agit. Ajoutons encore : comment appliquer le principe de la proportionnalité aux phases successives des élections ? De ce fragment des dispositions semble surgir la suggestion qu'il faut soumettre à une analyse la notion des élections du point de vue d'une procédure se composant de plusieurs phases, et appliquer le principe de la proportionnalité à chacune d'elles. Cependant, cela laisse entendre que l'approche dynamique devrait être cruciale. Comment appliquer le principe de la proportionnalité à chacune de trois phases : à la présentation des candidats, à la phase de la compétition proprement dite, c'est-à-dire de l'expression du suffrage, et à la phase de la répartition des mandats ?

La question devient encore plus intéressante si, à l'approche dynamique, on rapporte le principe de l'égalité. Comment concilier le principe de l'égalité avec chacune de trois phases des élections ? Il s'agit évidemment surtout des élections législatives, dans lesquelles rivalisent les sujets collectifs. Il semble que l'opinion du Tribunal Constitutionnel qui s'est prononcé dans ses décisions contre l'application du principe de l'égalité aux personnes morales (sujets collectifs) pèse sur les opinions de la doctrine en la matière¹¹. Il convient de partager l'opinion de K. Wojtyczek qui dit qu' « il n'y a aucune raison pour que le principe de l'égalité ne soit pas appliqué aux personnes morales et autres sujets collectifs. Evidemment, l'exigence de l'égalité concerne les sujets qui ont un trait essentiel en commun »¹². Le principe de l'égalité s'applique séparément pour chaque catégorie des sujets (personnes physiques, partis, autres sujets collectifs).

Soumis à une analyse attentive à la lumière de la doctrine démocratique universellement admise, l'art. 11 de la Constitution de la RP de 1997 indique clairement que le principe de l'égalité appliqué à la définition du parti ne devrait pas être traité comme un principe statique du droit d'éligibilité, mais comme un principe de l'égalité dans la compéti-

10 J. Majchrowski, *Partie polityczne w świetle nowej Konstytucji, Państwo i prawo*, n° 11–12, 1997, pp. 164–165.

11 Décision K4/94 du 27 juin 1995.

12 K. Wojtyczek, *op. cit.*, p. 123.

tion électorale, influant, du fait des résultats des élections, sur la politique du pays. Après les élections, l'influence de chaque parti sur la politique du pays est différente.

Le fragment de l'art. 11 de la Constitution qui nous intéresse le plus stipule que « les partis politiques associent les citoyens polonais suivant les principes de la bonne volonté et de l'égalité, dans le but d'influencer, par les méthodes démocratiques, la politique de l'Etat ». On remarque à juste titre qu'il ne s'agit pas ici de l'égalité des citoyens au sein du parti car, étant donné le caractère bénévole de l'inscription, le citoyen accepte l'inégalité fonctionnelle qui résulte du statut de celui-ci. Il ne s'agit pas non plus de l'égalité des citoyens devant la loi, celle-ci étant régulée par les dispositions constitutionnelles spécifiques. Il s'agit de l'égalité des citoyens, à la lumière de la loi, de s'associer, et par conséquent, de l'égalité de la compétition des partis. J. Majchrowski interprète cette disposition comme une sorte de réaction contre le système précédent où le parti communiste POUP détenait une place privilégiée¹³.

Ajoutons enfin que l'influence **par des méthodes démocratiques** est synonyme de l'influence par la participation des partis aux organes du pouvoir public, ce qui résulte des élections. Par méthodes démocratiques nous entendons les méthodes conformes au système organique inscrit dans la Constitution. Cela signifie aussi qu'il est possible d'influencer la politique de l'Etat grâce aux résultats des élections. La notion de méthode démocratique est une clause générale qui cache un poids doctrinal défini. Elle renvoie à une doctrine, à la lumière de laquelle on comprend par méthode démocratique une méthode qui résulte de la rivalité pour les suffrages des citoyens, dans le but de recueillir la majorité autorisant à gouverner. Dans le cas des élections législatives, la participation au parlement peut en être le résultat.

Cependant, il est vrai que le principe de la compétition à droits égaux résulte de manière peu claire de la définition du parti politique et de sa fonction, précisés dans l'art. 11 de la Constitution polonaise qui a adopté une « propre » méthode de la constitutionnalisation des partis,

13 J. Majchrowski, op. cit., pp. 169–170.

visant le plus loin vers l'incorporation des partis aux autorités publiques¹⁴.

Sur ce fond, les fonctions des partis politiques définies dans l'art. 4 de la Constitution française du 4 octobre 1958 indiquent sans équivoque le modèle de la compétition des partis pendant la phase de l'« expression du suffrage ». La disposition de cet article stipulant que les partis doivent respecter le principe de la souveraineté nationale et de la démocratie, se réfère à l'idée de l'égalité des droits et de la majorité (inhérentes au concept de la démocratie) appliquées à la compétition électorale.

La notion de la compétition à droits égaux appliquée à la phase de la rivalité électorale (rivalité au suffrage), semble mieux expliquer, en tant qu'une approche dynamique du principe de l'égalité, le sens du principe de l'égalité dans les élections. Si l'on distingue, dans le processus des élections, les trois phases mentionnées : présentation des candidats, rivalité au suffrage et phase finale du calcul des suffrages légalisé en décisions électorales (dans les élections législatives la façon de répartir les mandats), on verra que chacune des phases de la procédure électorale a un caractère différent et, suite à cela, l'application à chacune d'elles du principe de l'égalité aura un autre poids et entraînera d'autres conséquences. **La notion de l'égalité comme élément du droit d'éligibilité, utilisée dans la littérature polonaise, très utile dans la phase de la présentation des candidats (de leur enregistrement), et moins nécessaire dans la phase de la rivalité au suffrage, devient peu utile dans la phase finale du calcul des suffrages en termes de la participation au pouvoir (répartition des mandats).** D'où p.ex. les difficultés à justifier la « clause de barrage » dont le passage donne le droit aux mandats. Le principe de l'égalité ne doit pas se référer à la phase de la répartition des mandats, mais à la phase même de la rivalité au suffrage. Les arguments qui visent à justifier les clauses de barrage définies comme une exception au principe de l'égalité dans les élections (dans toute la procédure), sont vains. Il semble au contraire justifié, dans ce contexte, de se poser la question dans quelle mesure

14 P. Avril, *Essais sur les partis politiques*, Paris 1990, éd. Payot, pp. 113–116.

l'existence des clauses défigure la volonté du souverain, et dans quel cas il faudrait l'admettre comme inadmissible.

Si l'on reconnaît que ce sont les sujets collectifs (partis) qui rivalisent, il devient essentiel que tous se trouvent également concernés par les règles électorales qui sont connues avant le commencement de la rivalité. Adopter une autre solution, p.ex. le manque de subjectivité des partis, signifierait que seulement les personnes physiques (les individus) pourraient devenir sujets. Face à la législation électorale polonaise une telle opinion n'a aucune justification. Suivant les modalités des élections législatives du 28 mai 1993 (ancienne loi), sont sujets collectifs non seulement les partis, mais aussi les organisations politiques et sociales, ainsi que les comités électoraux représentant au moins 3 mille électeurs de la circonscription. La coalition électorale des partis et des organisations peut aussi devenir sujet rivalisant aux élections. La clause de barrage s'élève à 5 % des suffrages exprimés à l'échelle du pays pour les partis et les comités, et à au moins 8 % pour les coalitions électorales (art. 3 de la loi en question).

L'attribution de la subjectivité collective à la compétition à droits égaux permet de reconnaître que le scrutin de liste ne met pas en question le principe de l'égalité matérielle des suffrages des citoyens. L'ordre dans lequel les candidats apparaissent sur les listes présentées aux électeurs est une affaire interne du parti ou d'un autre sujet collectif.

Dans le projet d'une nouvelle loi votée par la Diète le 7 mars 2001 (actuellement en vigueur), sont considérés comme sujet collectif dans la concurrence pour les suffrages les partis politiques, les coalitions des partis politiques et les groupes des électeurs représentés par leur comité électoral, si le comité en question recueille au moins 1000 signatures des citoyens ayant le droit de vote.

Contrairement à la loi en vigueur jusqu'à présent, le projet de la nouvelle loi de 2001 ne prévoit pas de liste nationale dans les élections législatives. Par la même, le principe de l'égalité des sujets rivaux s'est trouvé renforcé. Ont été conservées les clauses de barrage : 5 % pour les comités électoraux des partis, et 8% pour les comités électoraux des coalitions des partis.

La décision d'éliminer de la compétition les autres organisations sociales comme sujets rivaux, et de se limiter aux partis politiques (plus les comités électoraux déjà mentionnés), est très réussie. Dans la réalité politique polonaise il s'agit surtout des syndicats qui auraient pu être un sujet à part, rivalisant et gagnant des mandats (ou bien faisant partie d'une coalition), et participer ensuite à la majorité soutenant le gouvernement, tout en restant dirigeant de la contestation sociale envers la politique de celui-ci, ce qui menait, nous l'avons observé, à un dysfonctionnement évident du système politique.

Puisque la question du financement des sujets rivaux sera discutée plus amplement dans un autre exposé, nous n'en évoquerons ici que quelques aspects essentiels.

Tout d'abord, admettons que le principe de l'égalité doit être traité assez rigoureusement par rapport à la phase de la concurrence. Il en est autrement avec le financement des partis par le budget de l'Etat après la répartition des mandats au parlement, donc après les résultats de la compétition, que le principe de l'égalité ne devrait pas concerner. Les différences dans le financement des partis politiques par le budget de l'Etat, négativement évalué par la majorité des citoyens polonais, reflètent l'opinion que les partis politiques ont des fonctions publiques : servent non seulement à mettre au clair la volonté des citoyens (fonction dans laquelle on peut admettre leur importance égale), mais aussi à désigner les autorités nationales. Il est visible dans cette dernière fonction, surtout par rapport aux élections législatives, que la participation des partis mesurée par le nombre des mandats recueillis n'est pas égale. C'est pourquoi le financement subjectif des partis, suivant le nombre des mandats recueillis, est justifié. Cette solution a été adoptée dans la loi polonaise sur les partis politiques du 27 juin 1997, bien qu'elle ne concerne pas tout le montant : seulement 40 % du total du financement des partis par le budget de l'Etat (appelé dotation subjective). La deuxième partie du montant total (60 %) était répartie comme dotation spécifique, proportionnellement au nombre des suffrages exprimés, entre les partis rivalisant dans les élections, à condition que les listes de la circonscription recueillent, à l'échelle du pays, au moins 3 % des suffrages exprimés valables (dotation spécifique pour l'activité statutaire).

La nouvelle procédure des élections à la Diète et au Sénat du 7 mars 2001 introduit une seule subvention du budget de l'Etat pour l'activité statutaire, laquelle doit être répartie entre les partis ayant recueilli 3 % des suffrages, et les coalitions des partis ayant recueilli 6 % des suffrages exprimés valables (selon les critères évoqués avant). Il est envisagé de supprimer les dotations subjectives, suivant les mandats recueillis. Cette solution favorise l'importance du principe de la compétition à droits égaux dans les prochaines élections. La dotation versée pendant toute la législature permettra de survivre aux petits partis qui n'ont pas eu de mandats.

Cette solution ne suscite pas de réserves. Par contre, la façon proposée de répartir l'argent du budget de l'Etat, discriminant les partis ayant recueilli le nombre le plus élevé des suffrages exprimés valables, éveille des doutes sérieux. On y propose d'appliquer un coefficient en zloty par chaque électeur, différent pour chaque tranche des suffrages recueillis. Par exemple, dans la tranche de 3 – 5 % des suffrages recueillis, 10 zlotys par électeur, dans celle de 10 – 20 %, 7 zlotys, et au-dessus de 30 % – seulement 1,5 zlotys par électeur. On pourrait voir dans cette solution un opportunisme politique, surtout quand on tient compte de l'échec de la majorité sortante dans les prochaines élections, prévu par les sondages.

La nouvelle loi propose pour la première fois les limites des dépenses pour la campagne électorale : la limite de circonscription (dans le cas du comité électoral enregistré dans une circonscription) et celle du niveau supérieur à la circonscription (pour les comités enregistrés dans plus de circonscriptions).

L'introduction des limites des dépenses dans les campagnes électorales (pratique connue dans d'autres pays) agit en faveur de la compétitivité à droits égaux.

Le principe de la compétition à droits égaux dans l'accès à la radio et télévision représentant les médias publics suscite beaucoup moins de réserves. Le temps de l'émission est partagé régulièrement, et le respect des procédures, y compris procédures litigieuses ou plaintes, semble normal. L'accès aux médias publics est gratuit. Il en est de même pour les élections présidentielles (loi du 27 septembre 1990).

Indépendamment du temps accordé aux comités électoraux pour la diffusion gratuite de leurs émissions dans les médias publics, les dispositions légales admettent la possibilité des émissions payantes. La procédure des élections législatives d'après la loi de 1993 a introduit une disposition dans l'esprit de la compétition à droits égaux. La durée des émissions payantes d'un comité ne peut pas dépasser 15 % du temps total de l'émission accordé à ce comité, et le montant des frais ne peut pas dépasser 50 % des tarifs prélevés pour les publicités et doit être le même pour tous.

La nouvelle procédure pour des élections du 7 mars 2001 ne prévoit aucune limite dans la diffusion des annonces électorales payantes, à l'exception des tarifs égaux pour tous les comités électoraux. Il y est question des annonces et non pas des émissions électorales, mais cela est synonyme de la détérioration du principe de la compétition à droits égaux.

La loi qui régle les élections présidentielles en Pologne admet aussi les informations, les communiqués, les appels et les slogans payés par le candidat ou par le sujet qui les propose. Il suffit d'expliquer la source de financement. Une telle solution est aussi synonyme de l'abandon de la compétition à droits égaux et ne devrait pas être appliquée.

Bref, l'idée de la compétition à droits égaux résultant de la doctrine démocratique est un moyen intéressant d'analyser les processus électoraux, une prémisse utile de la critique des solutions existantes. La littérature polonaise n'a pas trop souvent recours à une telle analyse. Il est certain que la notion du droit d'éligibilité n'est pas en mesure de combler toutes les directions des recherches juridiques sur les élections. Néanmoins, il vaut la peine de rappeler que cette idée ne peut pas se référer à tous les stades des élections, seulement à la phase de la concurrence proprement dite. Pour des raisons bien compréhensibles, cette idée n'a été que partiellement appliquée à la loi électorale polonaise.