

MIROSLAW GRANAT

*Mode de présentation des candidats au Parlement
– traduction des intérêts des partis politiques ou des électeurs?*

Sposób wysuwania kandydatur do parlamentu
w świetle interesów partii politycznych i wyborców

La période d'après 1989 est marquée par des modifications successives des dispositions de la loi électorale au Parlement de la République de Pologne. Si bien qu'il n'existe aucune régulation en la matière qui soit plus durable que les autres¹. En principe toutes les élections au Parlement jusqu'à l'heure actuelle se sont déroulées en vertu des dispositions de lois électorales différentes² (sauf celles de 1993 et de 1997). D'habitude les nouvelles dispositions précédaient de justesse l'échéance électorale.

Il en est de même actuellement. À la veille des élections législatives (elles auront lieu en automne) on a adopté une nouvelle loi électorale à la Diète. La loi en question, du 12 avril 2001 (voir *Dziennik Ustaw nr 46*, poz. 499), est porteuse de quelques modifications importantes par rapport à l'état du droit de 1993.

Il est important de rappeler qu'en 1991 nous avons eu un système électoral que je qualifierais d'extrême proportionnalité. En 1993 vient un amendement qui fait introduire des clauses de barrage – dits seuils électoraux – rigoureuses ainsi que des privilèges pour les partis les plus forts. La loi électorale adoptée par la

¹ Il faut dire qu'au début des années 90 on a entrepris en Pologne une tentative de recueillir dans un code tous les principes et toutes les procédures du droit électoral (le référendum compris). A ce propos, voir: A. Patrzyłek, W. Skrzydło: *Cele i zasady kodyfikacji prawa wyborczego w Polsce (Objectifs et principes de la codification du droit électoral en Pologne)*, „Przegląd Sejmowy” („Revue de la Diète”) 1997, no 2.

² Voir Z. Jarosz: *Nowa ordynacja wyborcza de Sejmu (Nouvelle loi électorale à la Diète)*, „Państwo i Prawo” („État et Droit”) 1995, no 3, p. 5.

Diète le 7 mars 2001 supprime la liste nationale, instaure la méthode St. Lague (au lieu de la méthode d'Hondt) pour la répartition des sièges et délimite à nouveau les circonscriptions électorales.

Ces nouvelles dispositions ne mettent pas en question l'importance des partis politiques aux élections. En vertu de dispositions d'une loi sur les partis politiques amendée à la même époque (en juin 1997), la position de ceux-ci est encore renforcée par le fait qu'ils sont financés par l'État.

I

1. Conformément à l'art. 96 alinéa 2 de la Constitution de 1997 le système électoral à la Diète s'appuie sur le principe de la proportionnalité. C'est déjà la Petite Constitution d'octobre 1992 qui avait décidé ainsi. Par contre le système électoral au Sénat c'est un système majoritaire. Ce qui veut dire que les élections aux deux chambres du Parlement se différencient les unes des autres en ce sens qu'elles sont proportionnelles à la Diète et majoritaires au Sénat. Cette différence est accentuée parfois par des hommes politiques qui raniment une discussion sur l'opportunité de la deuxième chambre du Parlement.

La loi électorale au Sénat actuellement en vigueur date de 10 mai 1991. Elle est étroitement liée à la loi électorale à la Diète. Ses dispositions règlent tout ce qui se rapporte strictement aux élections à la deuxième chambre en renvoyant à l'autre loi pour tout ce qui a trait aux élections à la Diète³.

2. La Constitution de 1997 stipule que les candidats aux sièges de députés et de sénateurs peuvent être présentés par les partis politiques et les électeurs (art. 100 al. 1).

Formellement parlant, les candidats peuvent être présentés soit par les partis, soit par les électeurs, indépendamment. Dans la pratique, c'est évidemment peu réel. Il faut surtout se souvenir de ce que les élections à la Diète s'appuient sur le principe de la proportionnalité, que l'on applique des seuils importants et que seuls les partis dont les comités ont eu du soutien au niveau national et non au niveau d'une circonscription sont concernés par la répartition des sièges. D'où le rôle prépondérant des partis politiques dans la présentation des candidats.

La procédure de présentation de candidats à la Diète est compliquée. Sont prévues à cette fin les modalités suivantes:

A. Il faut présenter toujours une liste de candidats et non un candidat individuel. La présentation d'un tel candidat est par contre possible aux élections au Sénat et à l'élection présidentielle puisqu'il s'agit dans les deux cas d'élections majoritaires.

³ Voir *op. cit.*, p. 11.

B. La loi électorale de 1993 prévoyait à côté de liste de circonscription une institution de liste nationale. Comme je l'ai déjà indiqué, la loi électorale à la Diète du 7 mars 2001 l'avait supprimée. Il serait quand même intéressant de se rappeler quelle en était l'essence juridique. Or, cette liste n'a pu être présentée que par les comités électoraux qui avaient enregistré leurs listes dans au moins la moitié de circonscriptions ou encore ceux qui avaient déclaré – immédiatement après les élections – la constitution d'un groupe parlementaire d'au moins 15 députés (art. 91 al. 1 de la loi électorale). La liste nationale avait dû contenir au moins 69 candidats. Il est donc évident que cette institution avait à promouvoir les partis les plus forts et les partis qui avaient été déjà présents au Parlement.

D'une part, la liste nationale subissait des critiques de pratiquement toutes parts: citoyens, associations et autres organisations non gouvernementales. D'autre part, les hommes politiques dans leur majorité étaient d'accord pour la justifier même s'ils consentaient à la réduire. Finalement la liste, à la surprise de plusieurs, a été supprimée. À mon avis, c'était une concession de la part des partis politiques sous pression de l'opinion publique qui est, en Pologne, généralement défavorable par rapport à ceux-ci. Comme si en contrepartie les partis ont acquis – en vertu de la loi sur les partis politiques amendée – le droit au plein financement par l'État.

C. La présentation des candidatures aux élections à la Diète par les électeurs n'est possible que si ces derniers se constituent en un comité électoral. Ils doivent être au moins 15 pour le faire.

D. Les listes de candidats de circonscriptions sont présentées par les autorités de partis ou par les comités électoraux. La liste de circonscription doit être soutenue par les signatures d'au moins 3 mille électeurs domiciliés dans la circonscription. Il existe quelques exceptions à cette règle, j'en parlerai tout à l'heure.

E. Les partis politiques peuvent former une coalition électorale afin de présenter des listes de candidats communes. À ce moment-là on applique le seuil maximum, celui de 8%, à la répartition des sièges.

3. À partir de 1993 on applique tout un système de seuils électoraux aux élections à la Diète. Ce système consiste en ce que tout parti, toute coalition, tout comité électoral doivent réaliser un score respectivement important au niveau national. Ce qui rend sans objet par ailleurs la formation des listes au niveau d'une circonscription ou d'une région. Les comités électoraux doivent être donc présents sur le territoire de tout le pays. Seules les formations capables de mener une campagne électorale au niveau national peuvent compter sur les sièges à la Diète.

Il en va autrement pour les élections au Sénat. Comme je l'ai déjà précisé, elles sont majoritaires. Les résultats sont prononcés uniquement au niveau de voïvodies. Une circonscription électorale recouvre justement le territoire d'une voïvodie. A partir du 1er janvier 1999 le nombre de voïvodies est con-

sidérablement moindre (réduit de 49 au 16). Il s'ensuit que reste à apporter des corrections au nombre de sièges à pourvoir dans chaque voïvodie. Antérieurement il y avait, en règle générale, deux sièges sénatoriaux pour une voïvodie.

Le nombre de candidats sur une liste aux élections à la Diète ne peut être moindre de 3 personnes ni ne peut dépasser le double de nombre total de sièges à pourvoir dans une circonscription. L'ordre de noms sur la liste est fixé par le comité qui la présente. Formellement parlant, cela n'est pas décisif, c'est l'électeur donne la primauté sur la liste à un candidat de son choix. Il l'indique par une croix à côté de son nom (art. 39 al. 2 de la loi électorale). En pratique toutefois, les candidats à la tête d'une liste ont plus de chances d'être élus. Tout candidat doit exprimer par écrit son accord de se porter candidat. Il est également obligé de déposer une déclaration épurative relative à „travail ou service dans les organes de sécurité de l'État ou coopération avec ces services dans la période du 22 juillet 1944 au 10 mai 1990”. La déclaration n'est soumise à une procédure de vérification qu'au moment où le candidat se retrouve élu.

II

1. Les dispositions du droit électoral relatif à la Diète représentent dans la plus grande mesure les intérêts de partis politiques et non d'électeurs individuels. En acceptant généralement cette tendance, il faut tout de même se demander jusqu'à quel point la position privilégiée des partis politiques reste légitime. Parmi les privilèges dont jouissent les partis, Z. Jarosz distingue à juste titre ceux qui sont „accordés généralement” et ceux qui sont „accordés concrètement”⁴.

Les privilèges „accordés généralement” ce sont les dispositions qui accordent des préférences aux partis en tant que tels. Ils sont les suivants:

A. Clauses de barrage (appelés seuils électoraux). Conformément à l'article 3 de la loi électorale de 1993, pour participer à la répartition des sièges dans les circonscriptions électorales, la liste d'un comité électoral doit obtenir au moins 5% de suffrages valides au niveau national. Les coalitions électorales ont dû afficher au moins 8%. Enfin, pour participer à la répartition des sièges de liste nationale il fallait obtenir au moins 7% (art. 4).

La loi électorale à la Diète du 7 mars 2001 maintient ces seuils. Une des conséquences d'élections proportionnelles, avec des seuils si élevés, est un pourcentage important de suffrages perdus, ce qui veut dire des suffrages pour ceux qui finalement n'auront pas de sièges.

Je ne voudrais pas polémiquer contre l'institution de seuils. Ils sont reconnus et appliqués dans certains pays de l'Europe de l'Ouest (en Allemagne par

⁴ Justement Z. Jarosz: *op. cit.*, p. 9.

exemple). Ils sont répandus également dans des pays de l'Europe Centrale et Orientale quoique moins importants – de 3 à 5%. Il reste tout de même à répondre comment définir les seuils de façon à ce qu'ils ne déforment pas les préférences des électeurs.

Le fait de lier la possibilité d'obtenir un siège à la réalisation d'un score prédéfini au niveau national et non au niveau d'une circonscription se prête aux controverses. L'obtention d'un siège dans une circonscription ne dépend pas forcément du soutien de la part des électeurs de la même circonscription. Cela va jusqu'à l'hypothèse où un comité électoral, qui a obtenu le plus de suffrages dans sa circonscription, n'y obtiendra aucun siège au moment de leur répartition. Ce système – de l'art. 3 – élimine de lutte pour les sièges des formations qui participent aux élections au niveau d'une seule ou de quelques circonscriptions uniquement. La campagne électorale locale ne leur donne aucune chance d'être représentés au Parlement, ce qui veut dire de dépasser le seuil de 5% au niveau national⁵. Le seuil prévu pour les coalitions semble aussi trop élevé. Les partis ne sont pas tous intéressés à en former. Pour les partis moyens ce n'est pas rentable. Pour les partis moins importants qui vont aux élections seuls et ont donc un seuil à dépasser c'est sans issue également. D'autre part nous n'avons pas en Pologne ce qu'on appelle „de grands partis”. Une coalition formée de petits partis est d'habitude artificielle et ne dure pas. Sa décomposition est quasi certaine immédiatement après les élections⁶.

B. Pour privilégier les plus forts on a adopté en 1993 le système d'Hondt pour la répartition des sièges aussi bien dans les circonscriptions que de listes nationales. Vu un grand amorcellement du territoire en circonscriptions, l'effet d'Hondt jouaient encore plus fort. Comme je viens de le dire, la loi électorale du 7 mars 2001 a renoncé à ce système de répartition des sièges.

C. La loi électorale de 1993 a introduit le principe de remboursement partiel par l'État les comités électoraux de leur frais (art. 155). Les scores réalisés par les plus grandes formations grâce – entre autres – aux privilèges cités sont ensuite encore une fois récompensés avec un montant important d'une dotation calculée en fonction du nombre de sièges.

2. Les „privilèges accordés concrètement” consistent en ce qu'ils font mettre en valeur les partis qui ont déjà acquis les statuts de parti parlementaire. Ces partis bénéficient d'encore plus de préférences que les partis non représentés. Pour être précis, il s'agit des partis qui ont fini une législature précédente avec un groupe parlementaire d'au moins 15 députés. Un tel parti, déjà présent au Parlement, jouit des privilèges suivants:

⁵ La loi électorale de 2001 prévoit une situation où aucune de forces politiques n'atteint de seuil requis ou bien une liste seulement l'atteint. Les seuils sont alors réduits à 3% pour les partis et à 5% pour les coalitions.

⁶ Cette disposition a été examinée par le Tribunal Constitutionnel. Voir: arrêté du Tribunal Constitutionnel du 30 avril 1997.

A. Il est dispensé d'obligation de faire soutenir par les citoyens ses listes dans les circonscriptions. N'est donc pas amené à recueillir des signatures d'électeurs domiciliés sur le territoire d'une circonscription. Rappelons-le, normalement il y en faut au moins 3 mille.

B. En conséquence il présente sa liste nationale sans devoir l'enregistrer préalablement dans au moins la moitié de circonscriptions.

Ce privilège a beaucoup facilité la vie aux partis. Si l'on se rend compte que le parti non bénéficiaire de l'art. 79 doit recueillir au total plus de 78 mille signatures (3 mille dans chacune d'au moins 26 circonscriptions), on reconnaît que du point de vue d'organisation et sur le plan financier c'est une opération très importante.

C. Les partis „parlementaires” ont le droit à des chiffres initiaux comme numéros de leurs listes. Ce n'est qu'au second tour que la Commission Electorale Nationale tire au sort les numéros pour les autres comités.

D. Les partis les plus forts ont le droit de divulguer gratuitement leurs émissions électorales sur les chaînes nationales de la TV et de la Radio (art. 42 al. 3 point 1). Ce droit joue au profit des comités électoraux qui ont enregistré leurs listes nationales de candidats à la Diète (donc aux partis parlementaires ci-indiqués) et à des comités qui ont enregistré leurs listes de circonscription dans au moins la moitié de circonscriptions électorales.

E. Dans la situation où un parti participe à la répartition des sièges à condition de réaliser un score élevé au niveau national et non pas au niveau local, les formations, qui ne se présentent à la Radio ni à la TV publiques sur leurs chaînes nationales n'ont dès le départ aucune chance de réussir⁷. La loi électorale agit au détriment de partis moins forts; ceux qui ont enregistré leurs listes dans de 1 à 25 circonscriptions peuvent bénéficier d'un temps d'émission uniquement sur les chaînes régionales (art. 142 al. 2 point 2).

III

Le mode de scrutin défini ci-dessus c'est une combinaison entre le principe de la répartition proportionnelle des sièges entre les formations politiques et le choix fait par les électeurs parmi les candidats de listes. C'est une solution assez compliquée par ailleurs. Le bulletin de vote n'est pas seulement un inventaire de candidats. L'électeur dispose d'un vote seulement, mais son vote va aussi bien à un candidat de son choix, qu'au parti qu'il représente et indirectement – à l'époque de liste nationale – aux leaders de ce parti. Ce mode non seulement compliqué présente encore un défaut important – on peut facilement interpréter un vote valide comme invalide.

⁷ Voir Z. Jarosz: *op. cit.*, p. 13.

CONCLUSIONS

A. Les partis politiques suivent leur propre intérêt, surtout celui de son appareil, et non pas les intérêts des électeurs, lorsqu'ils élaborent le droit électoral.

On peut rappeler à ce propos le déroulement des travaux sur la loi électorale du 7 mars à la Diète. Les partis parlementaires l'ont cousue – si je peux me permettre ce terme, à la taille de leur soutien par les citoyens. Ils ont tout simplement suivi très attentivement les résultats de sondages effectués par les centres d'études sur l'opinion publique. Les partis qui jouissent d'un soutien peu important ou moyen, et tels sont les plus nombreux en Pologne, ont opté pour la méthode St. Lague qui joue en leur faveur. Pour cette même raison – leurs scores électoraux – ils n'ont pas pu accepter la méthode d'Hondt nettement moins favorable. Cette dernière méthode par contre était promue par un parti qui d'après les sondages peut s'attendre au meilleur score aux prochaines élections.

B. Les partis politiques procèdent à une instrumentalisation manifeste du droit électoral. En s'appuyant sur les résultats probables d'élections (puisés dans des sondages) ils imposent des solutions les plus adaptées à leur propre situation. On dit même qu'ils cherchent à en éliminer tout élément imprévisible⁸. Les partis politiques ne s'intéressent visiblement pas à cette fonction du droit électoral qui consiste à faire refléter au Parlement un rapport de forces politiques dans la société. Suite à une telle perception du droit électoral, il est procédé à sa modification chaque fois qu'un nouveau besoin politique se révèle, chaque fois qu'il ne correspond plus aux attentes des partis⁹.

C. Le fait de donner préférence aux grands partis aussi bien par le droit électoral que par la loi sur les partis politiques risque de faire aboutir à une atteinte au principe de l'égalité des partis politiques en droit. Conformément à l'art. 4 de la loi sur les partis politiques de 1997, les autorités publiques sont tenues de traiter de façon égale tous les partis politiques. Le non respect de ce principe peut provoquer en conséquence la violation du principe du pluralisme politique qui est un principe constitutionnel (art. 12 de la Constitution).

Il faut dire que plusieurs régimes démocratiques accordent certains privilèges aux partis les plus forts. La jurisprudence constitutionnelle tolère cet état du droit. Tout de même, comme le souligne à juste titre Z. Jarosz, le cumul de ces privilèges en faveur de certains partis, comme c'est le cas de notre loi électorale de

⁸ Voir Z. Jackiewicz: *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP w świetle doświadczeń wyborów 1993 r.* (Loi électorale à la Diète de la République de Pologne à la lumière d'expériences d'élections de 1993), „Państwo i Prawo” („État et Droit”) 1994, no 3, p. 44.

⁹ Les commentateurs politiques disent parfois que les lois électorales sont saisonnières. Votés juste avant l'échéance électorale, elles répondent aux besoins du moment. Sont de ce fait dépourvues d'élément stabilisant le système de partis et l'ordre démocratique. La loi électorale à la Diète de 1993 a été qualifiée aussi de „boutique self-service de partis au pouvoir”.

1993 et de la loi électorale toute récente – de mars 2001 – fait naître des doutes. L'égalité de tous les partis semble par là être mise en danger¹⁰.

D. On observe en Pologne le passage de système électoral très souple (dans les années 1991–1993) à un système plus rigide. L'introduction des seuils électoraux, de la liste nationale, des privilèges pour les partis présents au Parlement lors de sa législature antérieure, enfin le plein financement des partis politiques par l'État en sont symptômes.

Les regulations juridiques où l'on met en valeur les partis les plus forts servent d'une part à stabiliser les forces politiques représentées au Parlement. D'autre part, rendent la tâche plus difficile à celles qui veulent y faire leur entrée. C'est important justement parce que nous n'avons pas encore en Pologne de système stable de partis politiques. Si le système n'est pas stable, peut apparaître de façon plutôt inattendue un nouveau parti ou une nouvelle force politique. Telle notre nouvelle création dite Platforma Obywatelska (Plate-forme Civique) et sa popularité grandissante.

La Platforma Obywatelska se présente en tant que mouvement civique et non pas en tant que parti que l'est par ailleurs de fait. Ses dirigeants déclarent que leur objectif n'est pas de „participer aux élections mais de construire un État honnête”. La croissance de la popularité de la Platforma s'accompagne de baisse nette de soutien pour les partis de droite et de centre de l'échiquier politique. Cette formation sait tirer un avantage de l'aversion que témoignent les citoyens aux partis politiques, y compris leur hostilité à l'idée de financer les partis par l'État. Ce dernier facteur renforce l'attitude pour le moins méfiante des citoyens envers leurs représentations politiques.

E. On note les derniers temps que la société se montre de plus en plus favorable au scrutin majoritaire lors des élections à la Diète. Il est important de rappeler que ce mode de scrutin a été déjà appliqué aux élections présidentielles, sénatoriales et en partie municipales (dans les communes de moins de 20 mille habitants). L'adoption de ce mode aux élections à la Diète ferait unifier dans une certaine mesure toutes les solutions en matière électorale. On pourrait également avancer en faveur de ce mode des arguments de fond. Par exemple celui de simplifier les procédures électorales – par les circonscriptions uninominales et les rendre par là-même plus claires pour les citoyens.

Le scrutin majoritaire servirait aussi à l'institution de responsabilité effective des députés devant leurs électeurs. Ceux-ci auraient plus d'influence sur la désignation de candidats. En conséquence, le poids de l'appareil du parti en

¹⁰ Voir Z. Jarosz: *op. cit.*, p. 13. Les solutions adoptées dans la loi électorale de 1993 ont fait naître une thèse selon laquelle le législateur non seulement crée les règles de droit électoral, mais aussi est un de sujets décidant de résultats des élections. (Voir Z. Jackiewicz: *Wpływ prawodawcy na wyniki wyborów [Législateur et son influence sur les résultats d'élections]*, „Państwo i Prawo” („État et Droit”) 1995, no 3, p. 44).

matière d'élections deviendrait moins important. Il y en a sans doute d'autres avantages encore.

Toutefois l'introduction de ce système est difficile, voire impossible vu que la Constitution de 1997 énonce parmi les principes électoraux celui de la proportionnalité (art. 96 al. 2). Il semble tout de même que ce mode serait envisageable dans une partie de circonscriptions électorales et le principe constitutionnel de scrutin proportionnel n'en serait pas atteint.

STRESZCZENIE

Partie polityczne dokonują określonej instrumentalizacji prawa wyborczego. Przejawia się ona w tym, iż kierując się przypuszczalnymi wynikami wyborów (opartymi na sondażach), narzucają one wszystkim siłom politycznym rozwiązania prawne najdogodniejsze dla siebie. W wyniku takiego podejścia do prawa wyborczego ze strony głównych podmiotów politycznych normy te stają się przedmiotem częstych zmian, ilekroć pojawia się doraźna potrzeba polityczna.

W rozwoju regulacji wyborczych w Polsce, w latach dziewięćdziesiątych, można zaobserwować przechodzenie od stosunkowo elastycznego systemu wyborczego, do systemu, w którym funkcjonują progi wyborcze, listy państwowe (jak na gruncie ordynacji z 1993 roku), przywileje dla partii, które dysponowały klubem parlamentarnym w poprzedniej kadencji. Regulacje tego rodzaju sprzyjają, z jednej strony, stabilizacji głównych grup politycznych w parlamencie, z drugiej strony – utrudniają dostęp do parlamentu partiom nowo powstającym.

Przepisy prawa wyborczego do Sejmu wyrażają w najwyższym stopniu interesy partii, a nie wyborców występujących indywidualnie. Nie sposób tendencji tej się przeciwstawić. Pozostaje jednak wciąż aktualne pytanie: do jakiego stopnia prawo powinno preferować partie i ich interesy?

