



Rapport sur les 25 ans de transformations juridiques en Pologne (1989-2014)

Discours de Hania GOUTIERRE à l'occasion de la
visite de Lech WALESZA au Barreau de Paris le 24
juin 2014

INTRODUCTION

La Pologne fête cette année un double anniversaire : les 25 ans de la Liberté et des premières élections libres du pays après la chute du communisme ainsi que le 10ème anniversaire de son accession à l'UE.

Liberté politique, liberté économique, liberté tout court.

Cette valeur universelle qui s'associe au principe de la démocratie est aujourd'hui à l'honneur puisque nul ne saurait mieux l'incarner que notre invité, le Président Lech Walesa, ancien Président de la République de Pologne et Prix Nobel de la Paix que je tiens à saluer personnellement.

Avec Solidarnosc il s'est battu pour la fin du Communisme et la liberté de la Pologne au prix de sa vie et de SA liberté : en neuf ans de combat, il a contribué à la chute du mur de Berlin et à la mise en œuvre du processus de démocratisation de la Pologne.

Je tiens à lui rendre un hommage particulier et à le citer comme exemple pour nous tous, à l'heure où les libertés sont chaque jour menacées, au sein même de notre démocratie.

Nul ne sait mieux dire que lui que la liberté n'est jamais acquise et qu'il faut combattre, se battre pour la préserver. Ce combat mené par le Président Lech Walesa et son légendaire syndicat Solidarnosc a permis à la Pologne en l'espace

de 25 ans et surtout depuis 10 ans depuis son entrée dans l'UE, de rattraper à 66 % le niveau de vie moyen de l'UE. C'est une performance inégalée.

25 ans après les événements historiques issus des accords de la Table Ronde, le bilan économique de la Pologne est à envier.

Ses performances ont été longuement évoquées par mon prédécesseur.

Mais les transformations économiques et sociales n'auraient pu se faire sans réformes juridiques.

En ma qualité de responsable de la Commission Paris Varsovie de l'Ordre, j'ai pensé utile de rappeler les principales réformes juridiques qui ont contribué pendant 25 ans à une transformation radicale du pays, considéré aujourd'hui comme la 8ème économie de l'UE.

Etats des lieux en 1989

Historiquement si l'on regarde la Pologne de 1989, il faut rappeler quelques données et chiffres :

- un parti au contrôle de toutes les sphères y compris des élections
- une économie planifiée et centralisée
- des structures d'Etat en déliquescence
- de grandes entreprises étatiques mal gérées, peu rentables
- une initiative entrepreneuriale quasi inexistante
- une accession à la propriété très limitée
- des salaires dérisoires et un niveau de vie très bas
- une inflation de 700 % (l'image des queues devant les magasins)
- une génération sacrifiée de quinquas et +
- un pays à 70 % agraire avec une agriculture arriérée
- mais une jeunesse éduquée et avide de liberté

L'un de faits marquants de la transformation polonaise est la prise de pouvoir et des responsabilités par les jeunes.

C'est justement cette nouvelle génération qui a su prendre les rênes dans toutes les sphères de la société et contribuer à sa transformation.

Deux grands tournants ont marqué l'histoire de ce dernier quart de siècle en Pologne.

- 1989 : les accords de la Table Ronde des 6 février et 5 avril et les premières élections libres du 4 juin qui ont consacré la victoire de Solidarnosc. C'est le point de départ de la démocratisation de la Pologne et des profondes transformations sociales, économiques et juridiques du pays.
- Le 1er mai 2004 : Avec l'entrée de la Pologne dans l'Union, c'est un processus de normalisation qui va commencer. La Pologne devient le premier bénéficiaire des fonds structurels (82,5 Mds €) ce qui permettra d'importants investissements infrastructurels en vue de la modernisation du pays.
- Le droit polonais va "s'européiser" au travers de la mise en œuvre des directives dans tous les secteurs de l'économie.

Quels sont les transformations juridiques les plus importantes de ces deux grandes étapes ?

A titre préliminaire, il faut souligner que la Pologne a miraculeusement réussi à se libérer du joug communiste sans bain de sang et que la Révolution s'est opérée politiquement, par le dialogue et le compromis. Ainsi, suite à l'effondrement du système centralisé, le fruit du compromis polonais a consisté à reconstruire un système de droit sur les bases existantes, en conservant ce qui pouvait être maintenu (ex. le droit civil calqué sur le code Napoléon), tout en en modernisant certaines dispositions. En revanche, d'autres domaines ont nécessité de la créativité, en s'inspirant des systèmes juridiques des Etats démocratiques (Allemagne, France, USA) dont les influences ont contribué à la modernisation du droit en Pologne. Ceci a été vrai en ce qui concerne la mise

en œuvre d'un nouveau droit économique nécessaire pour transformer l'Etat en économie de marché.

En somme, il n'y a pas eu de politique de table rase et de construction juridique totalement ex nihilo, mais un processus graduel d'adaptation du droit au fur et à mesure que la Pologne se transformait politiquement et économiquement.

Ceci a permis du reste une excellente préparation à l'intégration du pays dans l'UE.

I. Première phase de libéralisation

La première phase de 1989-2004 a été d'abord marquée par les changements dans la législation sociale et politique.

Trois lois importantes illustrent les premiers pas et les étapes du processus de libéralisation et de démocratisation du pays.

1) La loi de 1989 sur les associations.

A priori banale, elle a été absolument fondamentale dans la consécration de la liberté en Pologne, puisqu'à l'époque communiste, les activités de groupements, associations, syndicats étaient très limitées, contrôlées voire sanctionnées.

Le but des réformateurs était de permettre aux citoyens d'entreprendre une activité concertée et organisée pour le bien de la Nation et susciter une initiative citoyenne.

Malgré des imperfections, cette première loi libérale a permis la création et l'enregistrement de 23 000 associations dans les 3 premières années de sa publication et a été le déclencheur du développement du secteur des activités non gouvernementales.

2) La Constitution Polonaise de 1997.

L'une des lois capitales a été la négociation et l'adoption de la loi Fondamentale du pays.

Jusqu'au 2 avril 1997 le droit constitutionnel polonais est resté basé sur la Constitution de 1952 adoptée par le POUP à l'ère du Stalinisme. L'un des grands défis de Solidarnosc a été l'adoption d'une nouvelle Constitution démocratique.

Il a fallu 8 ans pour parvenir à un consensus après que les deux commissions parlementaire et sénatoriale aient proposé pas moins de 20 projets.

Dans l'intervalle, de nombreux amendements ont été votés aboutissant dans un premier temps à ce qu'on a appelé "La Petite Constitution" de 1992 qui consacrait les principes de liberté et d'un Etat démocratique, la souveraineté de la Nation, la séparation des pouvoirs, le pluralisme politique, la liberté économique et la protection de la propriété.

La Constitution de 1997 a créé un cadre pour permettre la poursuite du développement des libertés citoyennes, en consacrant des principes fondamentaux comme l'accès à l'information sur les activités des pouvoirs publics, les élections libres, le droit à la pétition, le référendum. Surtout, elle a consacré la liberté pour les citoyens de se regrouper, leur garantissant la possibilité de créer des groupements sociaux, mouvements citoyens ou associations de bienfaisance.

La Constitution a également consacré le principe de subsidiarité comme fondement de la République, l'individu, le citoyen étant au centre de l'intérêt des Constituants. Elle énonce que la Pologne est un pays dans lequel les pouvoirs publics et organes de l'Etat ou territoriaux ont une importance moindre que le citoyen, l'individu, sa famille ou son entourage, ainsi que les associations citoyennes et ONG.

L'idée est que c'est l'initiative citoyenne qui doit œuvrer au bien commun, les organes publics n'étant là que pour soutenir et aider de telles initiatives.

Ce principe de subsidiarité peut paraître quelque peu utopique dans sa pratique quotidienne, mais le fait qu'il ait été inscrit au rang des principes fondamentaux a fortement influé sur les initiatives non gouvernementales et associatives en Pologne.

La Constitution se réfère en son article 30 à l'inaliénable dignité de l'homme, source de libertés et garantie des droits de l'homme et du citoyen.

Elle introduit la répartition des compétences entre le Sejm (Parlement) et le Sénat , priorité étant accordée à la Chambre basse.

L'exécutif est assuré selon le principe de la dualité des pouvoirs, avec un Président élu au suffrage universel pour 5 ans, arbitre suprême, ayant un rôle important dans la représentation de la Nation, la sécurité intérieure et extérieure, la continuité de l'Etat, mais sans rôle de gouvernance directe.

La position du gouvernement est renforcée avec un rôle prépondérant accordé au Premier Ministre qui définit et assure la politique de la Nation.

Les Ministres sont individuellement et solidairement responsables devant le Parlement et la Constitution.

L'Acte fondamental prévoit également une forte décentralisation territoriale des pouvoirs publics accordant d'importantes prérogatives aux voïvodes (préfets).

Elle instaure un Médiateur, la Haute Cour Administrative et le Tribunal Constitutionnel.

Enfin la Constitution garantit une justice indépendante à double degré de juridiction et binaire (avec un ordre judiciaire et administratif).

La Constitution de 1997 peut être considérée comme un succès : elle assure l'équilibre des pouvoirs dans un Etat qui a su tirer parti de ces principes fondateurs pour voir s'instaurer une véritable démocratie, quand bien même ce soit un long apprentissage.

3) La troisième réforme législative qui a joué un rôle important en Pologne a été la loi sur les activités d'utilité publique et le volontariat.

Il s'agit du premier texte législatif après 1989 à se consacrer entièrement à l'encadrement des ONG et à la réglementation et la clarification des relations, notamment financières, entre ces organisations et les pouvoirs publics.

Cette loi a contribué à la reconnaissance des ONG, de leur activité et leur influence.

Elles sont ainsi devenues des partenaires incontournables des structures de l'Etat, permettant de libérer des initiatives et de poursuivre le processus de démocratisation.

Au delà des transformations politiques évoquées, l'immense gageure de la Pologne a été d'adopter une législation économique lui permettant le passage vers une économie de marché.

C'est dans ce domaine que l'on peut parler véritablement de "révolution" juridique, voire de construction ex nihilo.

Les lois économiques

Le processus des réformes économiques a commencé en Pologne au début des années 80, sous l'impulsion de Solidarnosc qui prônait la libéralisation du marché et l'initiative économique.

La réforme "Wilczek" du nom du Ministre de l'Economie fut adoptée en 1988. Ce fut le premier jalon révolutionnaire vers la libéralisation de l'activité économique en Pologne et a marqué la volonté du gouvernement d'attirer des investisseurs étrangers.

La loi sur la consolidation de l'économie de 1989 a visé la décentralisation par le démantèlement des entités économiques étatiques, la révocation des dirigeants statutaires, l'accroissement de la productivité des entreprises.

La loi sur le change de février 1989 a ouvert la voie à la libéralisation du change et la convertibilité du zloty sous certaines conditions.

L'année 1989 fut également marquée par la création de la Banque Nationale de Pologne chargée de définir la politique financière et d'assurer le contrôle sur les banques commerciales qui vont être créées.

Il est à noter que le droit bancaire polonais a introduit des principes sains de régulation des activités bancaires, les banques étant obligées de respecter les

règles d'équilibre de leur trésorerie (engagements/dépôts) et assurer la sécurité des dépôts de leurs clients.

Enfin c'est également en 1989 que fut introduit l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Suivra en 1991 l'introduction de la TVA.

Si ces réformes nécessaires pour la transformation de l'économie ont eu des effets logiques positifs (600 000 entreprises créées en 1989) elles ont aussi eu des effets pervers : la Pologne fin 1989 enregistrait un déficit budgétaire de 12 %, un endettement catastrophique, une hyperinflation à 700 %. Le gouvernement Mazowiecki est alors contraint de prendre des mesures draconiennes dont la mise en œuvre douloureuse fut confiée au ministre des Finances Leszek Balcerowicz qui adoptera un Plan visant à juguler l'inflation, réduire le déficit et stabiliser l'économie.

Les monopoles sont supprimés, le financements des entreprises étatiques déficitaires suspendus, l'accès aux crédits limité, la politique monétaire devient restrictive. Balcerowicz introduit la loi sur les devises, sur la liberté des investissements étrangers, un droit douanier égalitaire, les lois sur l'emploi et le licenciement, la loi sur les assurances.

Le mot l'ordre est la liberté de la concurrence mais pas encore la libéralisation des salaires.

Cette "thérapie de choc" eut pour effet à partir de 1992 une nette amélioration de la situation économique du pays : baisse de l'inflation, une croissance annuelle constante. Mais le prix à payer fut socialement très dur.

L'un des piliers de la réforme Balcerowicz fut la loi sur les privatisations de 1990 et la création d'un Ministère de la Transformation et de la Propriété. Le programme des privatisations prévoyait deux méthodes de cession :

- la voie capitaliste, par la cession des actions des entreprises d'Etat
- la voie de la liquidation par la vente ou le leasing des actifs des entreprises placées en faillite.

Le processus de privatisation a nécessité d'après négociations entre les partenaires sociaux accordant un rôle très important aux syndicats et conseils des salariés.

Le plan de privatisation tout en étant fortement critiqué pour son caractère de "braderie nationale" a néanmoins permis le véritable passage à l'économie de marché.

Mais il s'est fait aux frais de l'échec des Fonds nationaux d'investissements qui n'ont pas remporté le succès espéré, ni permis au peuple polonais de profiter de cette vague de privatisations dont il devait être le premier bénéficiaire, notamment par l'attribution de bons de privatisations.

Il est impossible d'énumérer toutes les réformes économiques et sociales qui ont suivi le Plan Balcerowicz entre 1992 et 2014.

Pour ne citer que les plus importantes :

- la création en 1991 de la Bourse de Varsovie (calquée sur la Bourse de Lyon) dont le siège a été établi -ironie de l'histoire ! - dans l'ancien siège du PC polonais ... Celle-ci a connu une progression fulgurante dans la 2ème moitié des années 90 et constitue la plus importante place financière en Europe de l'Est.
- l'introduction du nouveau zloty en 1995
- la réforme des retraites du gouvernement Buzek et l'introduction des cotisations sociales volontaires afin de limiter le déficit des caisses de retraite.
- la grande réforme administrative qui créa 16 voïvodies (au lieu de 49) dans le but de décentraliser le pouvoir vers les collectivités territoriales qui furent dotées de nouvelles sources de financement.
- la réforme de l'éducation nationale
- la réforme du service de la santé en 1999 qui introduisait une couverture médicale obligatoire et un système de remboursement des soins.

- le rétablissement en 2000 du Code de Commerce de 1934 et l'introduction du Code des Sociétés, indispensable pour adapter le droit à l'évolution et aux nouvelles règles de l'économie de marché en Pologne et préparer cette adaptation au droit de l'UE.

Dans ce catalogue de foisonnement législatif qui a transformé le pays en 25 ans, là où d'autres ont mis des siècles, deux lois méritent sans doute d'être mentionnées pour leur caractère exemplaire.

1. La consécration à l'art 216 al 5 de la Constitution Polonaise de la Règle d'Or de l'équilibre budgétaire, cas unique en Europe. Cette règle adoptée en 1997 prévoit une limite constitutionnelle à la dette publique qui ne peut excéder 60 % du PIB annuel. L'objectif étant de responsabiliser les pouvoirs publics dans la conduite de la politique financière du pays. Elle fut confirmée par la loi sur les Finances Publiques de 2005 qui introduisit de nouveaux seuils de vigilance et d'alerte.

Cette initiative législative montre que la Pologne a su anticiper les mesures adoptées dans le cadre du Pacte Budgétaire Européen en 2012.

En tous les cas, c'est indéniablement grâce à la Règle d'Or que la Pologne a pu surmonter la crise récente sans trop de dégâts.

2. Les lois anticorruption.

Comme dans bon nombre de pays du bloc communiste, la corruption pendant cette ère et après sa chute avait un caractère endémique.

Elle était malheureusement un pilier du système qui s'est transformé après la chute du régime en économie grise.

L'opinion publique réclamait des mesures urgentes, mais il a fallu attendre une bonne décennie pour que le gouvernement s'attaque à ce problème.

C'est essentiellement le processus de l'accession à l'UE qui a contribué à mettre en œuvre la politique de lutte contre la corruption, en introduisant des sanctions pénales draconiennes (2003) ainsi que des mesures de prévention, comme la formation à l'éthique des affaires.

En 2006 fut créée l'Agence Centrale de lutte Anticorruption qui se vit confier de larges compétences.

En l'espace de 15 ans, la Pologne a sensiblement progressé en terme d'image de son intégrité et de transparence dans les affaires publiques, allant jusqu'à dépasser l'Italie ou la France dans les rankings de la Banque Mondiale.

Ceci montre également qu'il est possible de combattre le fléau de la corruption avec volonté, persévérance et des mesures adéquates.

II. La deuxième phase : "l'eupéisation" du droit polonais

A partir de l'an 2000, la Pologne s'est engagée résolument dans la voie des réformes en vue de son intégration dans l'UE.

Le processus d'intégration a permis l'adoption de lois modernes, parfois même anticipant sur la législation européenne.

Des pans entiers de l'économie polonaise firent l'objet de réformes radicales visant à préparer le terrain de l'entrée de la Pologne dans l'UE au 1er mai 2004 et adopter l'acquis communautaire. C'est dans ce contexte que les juristes polonais ont œuvré avec acharnement pour combler de nombreuses lacunes, créer les conditions de l'implémentation du droit communautaire, créer les institutions et organes nécessaires à leur mise en œuvre, former les cadres, utiliser les fonds destinés à cette intégration.

Ont été adoptées dans la foulée :

- la loi sur la réforme des garde-frontières
- la loi sur le séjour des ressortissants étrangers
- la loi sur les armes et munitions
- la loi sur l'organisation des élections européennes
- la loi sur la protection des données personnelles
- la loi sur l'accession à la propriété immobilière par les étrangers

- la loi sur la reconnaissance mutuelle des certificats et labels
- les lois sur la concurrence et les monopoles
- la loi sur la mobilité des travailleurs
- la loi sur la liberté économique
- la loi sur les PPP
- la loi sur le secteur aérien
- les lois sur l'environnement
- l'abrogation de lois contraires au droit de l'Union

Aujourd'hui la Pologne est un membre à part entière de l'UE dont elle a parfaitement intégré les contraintes législatives.

CONCLUSION

Mesdames et Messieurs

En un quart de siècle la Pologne est passée d'un monde à un autre. Elle a su prendre en main son destin.

Elle a conquis sa liberté et a rejoint la famille européenne.

Quel chemin parcouru !

La voie fut longue mais chaque Polonais aujourd'hui est en mesure de dire que les sacrifices ont valu la peine.

Aujourd'hui il y a d'autres défis à l'horizon, la construction européenne face à la mondialisation et d'autres dangers qui menacent la liberté et la démocratie : la montée du nationalisme, le repli sur soi, l'intolérance.

Le combat ne peut se faire sans un esprit de solidarité.

SOLIDARNOSC !

Je remercie le Syndicat et son Président légendaire de nous avoir nourris de leur exemplarité!

Paris, le 24 juin 2014

Hania GOUTIERRE Avocat à la Cour