

Łukasz Jakubiak

Referendum z inicjatywy podzielonej we francuskim porządku prawnym

1. Wprowadzenie

Przed przeszło dziesięcioma laty została przeprowadzona największa, jak do tej pory, modyfikacja konstytucji V Republiki Francuskiej z dn. 4 października 1958 r.¹ Nastąpiło to w drodze ustawy konstytucyjnej z dn. 23 lipca 2008 r. o modernizacji instytucji V Republiki². Jej uchwalenie skutkowało nie tyle „zwykłą” zmianą konstytucji, co rewizją *sensu stricto*, a zatem przekształceniami o szerokim zasięgu, oddziałującymi na całą uprzednio stworzoną konstrukcję konstytucyjną. Jej zakresem objęto bowiem większość rozdziałów ustawy zasadniczej. Znowelizowane zostały przepisy dotyczące kluczowych z punktu widzenia funkcjonowania systemu ustrojowego instytucji politycznych, m.in. prezydenta Republiki, premiera wraz z rządem, parlamentu oraz Rady Konstytucyjnej. Choć podstawowa struktura semiprezydencjalizmu V Republiki nie została naruszona, to jednak wprowadzono regulacje rzutujące na inne niż do tej pory rozłożenie akcentów w trójkącie prezydent-rząd-parlament. Celem takiego zabiegu było zapowiadane

1 *Constitution du 4 octobre 1958* (version consolidée au 7 janvier 2020), < <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194> >, dostęp: 7 stycznia 2020 r. Nowelizację z 2008 r. uwzględniono w dwóch polskich tłumaczeniach konstytucji z 1958 r.: *Konstytucja...*, wstęp i tłum. J. Szymanek; *Konstytucja...*, tłum. W. Skrzydło, s. 271–296.

2 *Loi constitutionnelle n° 2008–724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République*, < <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/constit/2008/7/23/JUSX0807076L/jo/texte> >, dostęp: 7 stycznia 2020 r.

przez projektodawców rewizji „zrównoważenie instytucji Republiki”, co miano osiągnąć poprzez rewaloryzację parlamentu oraz, będące tego konsekwencją, osłabienie pozycji organów władzy wykonawczej. Zmiany mające doprowadzić do takiego efektu trudno w ostatecznym rozrachunku uznać za przełomowe, a tym bardziej za prowadzące do zmiany paradygmatu ustrojowego. Nie ulega jednak wątpliwości, że w niektórych obszarach doszło do ograniczenia, czy też swoistego „rozmycia” uprawnień przyznanych organom władzy wykonawczej³.

Mając na względzie zasygnalizowaną specyfikę zmian konstytucyjnych z 2008 r., należy postawić pytanie o kierunek i charakter modyfikacji wprowadzonych do art. 11 konstytucji, a zatem w odniesieniu do instytucji zarządzanego przez prezydenta referendum ogólnokrajowego. Chodzi w szczególności o nowelizację umożliwiającą wszczynanie tego rodzaju głosowania przez jedną piątą parlamentarzystów mających poparcie jednej dziesiątej wyborców umieszczonych na listach wyborczych. Wskazane rozwiązanie stanowi *novum* na gruncie francuskiego systemu ustrojowego, ponieważ do tej pory regulacje prawne nie przewidywały udziału suwerena w procedurach inicjujących referendum ogólnokrajowe. Weryfikacji wymaga teza, że konstrukcja dodana do art. 11, którą przyjęło się określać, choć nie bez kontrowersji, mianem „referendum z inicjatywy podzielonej” (*le référendum d’initiative partagée*) może być uznana co najwyżej za kolejną formę uchwalania aktów prawnych o mocy ustawy, która sytuuje się pomiędzy typową ścieżką parlamentarną a wprowadzoną już w pierwotnym tekście konstytucji z 1958 r. możliwością stosowania referendalnego trybu ustawodawczego, którego następstwem jest całkowite wyłączenie legislatury z procesu przyjęcia aktu prawnego. To z kolei nie może pozostawać bez wpływu na ocenę

3 Modyfikacje polegały m.in. na limitacji możliwości stosowania określonych kompetencji (obrazują to restrykcje nałożone na przyznane premierowi prawo wiązania kwestii zaufania do rządu z procedowanym tekstem), wprowadzeniu określonych środków kontroli nad stosowaniem już przyznanych kompetencji (odnosi się to do wykorzystywania nadzwyczajnych uprawnień prezydenckich uregulowanych w art. 16 konstytucji), poszerzeniu grupy podmiotów mogących korzystać z określonych uprawnień (dowodzi tego wyposażenie działających łącznie przewodniczących izb parlamentu w prawo inicjowania mieszanych komisji parytetowych, które dotychczas przysługiwało jedynie premierowi). Szerzej na temat kluczowych elementów reformy z 2008 r. zob. W. Skrzydło, *Największa...*, s. 346–357.

pozycji samych obywateli w przedmiotowej procedurze. U jej podłoża wydaje się leżeć założenie, że również nowa konstrukcja referendalna ma przewidywać daleko posuniętą kontrolę władz publicznych nad takimi głosowaniami. Nastąpiło co najwyżej nieco inne rozłożenie akcentów co do udziału w niej poszczególnych organów państwa (mniejsza rola podmiotów władzy wykonawczej).

Zasadniczym celem artykułu jest zatem wykazanie, że nowy typ referendum może służyć w większej mierze hamowaniu inicjatyw przedkładanych przez mniejszościowe grupy parlamentarzystów, czyli zasadniczo przez opozycję, niż realizacji idei wzmocnionej partycypacji obywatelskiej w szeroko rozumianym procesie decyzyjnym. Jedynie pozorne wzmocnienie opozycji oraz wyborców wydaje się potwierdzać dotychczasowa praktyka ustrojowa, która wskazuje na niewielką aktywność parlamentarzystów chcących korzystać z instrumentu, w jaki wyposażył ich znowelizowany art. 11 konstytucji. Aby zweryfikować tak sformułowane założenia, należy w pierwszej kolejności pokrótce scharakteryzować specyfikę instytucji referendum ogólnokrajowego przed i po reformie konstytucyjnej z 2008 r., a następnie dokonać oceny zmian wprowadzonych do art. 11 konstytucji, jak również na poziomie ustawodawstwa organicznego, czyli swoistych przepisów wykonawczych do ustawy zasadniczej. Te ostatnie znalazły się w ustawie organicznej z dn. 6 grudnia 2013 r. o stosowaniu artykułu 11 konstytucji⁴. Uwagi wymaga ponadto dotychczasowa praktyka w zakresie uruchamiania procedury referendum z inicjatywy podzielonej, a przede wszystkim okoliczność, że do pierwszych prób wykorzystania tego rodzaju głosowania powszechnego doszło dopiero w 2019 r., a zatem po przeszło dziesięciu latach od sygnalizowanej modyfikacji konstytucji oraz po sześciu latach od uchwalenia ustawy organicznej, która precyzowała przedmiotowe regulacje konstytucyjne.

⁴ *Loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution* (version consolidée au 15 juillet 2020), < <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028278925> >, dostęp: 15 lipca 2020 r. Należy nadmienić, że zmiany mające umożliwić stosowanie nowej formuły referendum zostały dokonane również innymi aktami normatywnymi, ale mają one zasadniczo „techniczny” charakter.

2. Referendum w kształcie sprzed reformy konstytucyjnej z 2008 r.

Konstrukcja referendum ogólnokrajowego w kształcie wynikającym z pierwotnego tekstu konstytucji V Republiki stanowi istotny składnik nowego paradygmatu ustrojowego, który wyznaczył kierunki ewolucji francuskiego konstytucjonalizmu po objęciu władzy – u schyłku lat 50. ubiegłego wieku – przez obóz polityczny kierowany przez gen. Charles'a de Gaulle'a. Po raz pierwszy na gruncie konstytucjonalizmu francuskiego wprowadzone zostało rozwiązanie zakładające dopuszczalność przeprowadzenia referendum nie tylko w sprawie przepisów rangi konstytucyjnej, ale także w odniesieniu do regulacji ustawowych. Stanowiło to daleko idące rozszerzenie materii referendalnej, a zarazem wpisywało się w mocno akcentowaną przez gaullistów tendencję do limitacji zakresu ustawodawczej działalności parlamentu⁵. Tego rodzaju zabieg przeprowadzono wprawdzie przede wszystkim poprzez wzmocnienie prawotwórstwa rządowego realizowanego w drodze dekretów i ordonansów, jako aktów mających rangę ustawową, ale także skutek wyłączenia określonych spraw spod wpływu legislatywy ze względu na poddanie ich pod głosowanie referendalne. Specyfika francuskiego referendum ustawodawczego normowanego w art. 11 konstytucji polega bowiem na tym, że – inaczej niż np. w przypadku polskiego referendum ogólnokrajowego przewidzianego w art. 125 ustawy zasadniczej z 1997 r. – naród wypowiada się w nim na temat gotowego projektu ustawy (załączanego jako aneks do dekretu prezydenckiego, którym głowa państwa zarządza referendum). Nie jest to więc ogólne pytanie referendalne dotyczące modyfikacji polityki w określonym obszarze, które dopiero w dalszej kolejności – w razie aprobującego wyniku referendum – wymagałoby przełożenia na odpowiednio zredagowany tekst aktu prawnego (w formie nowej ustawy lub ustawy o zmianie ustawy już obowiązującej). Konstrukcja referendalna zastosowana w V Republice oznacza zatem, że możliwa staje się realizacja w tym trybie zupełnie odrębnej procedury ustawodawczej, której swoistość polega na wyłączeniu parlamentu z procesu uchwalania prawa rangi

⁵ Na temat przeorientowania paradygmatu ustrojowego, którego w odniesieniu do legislatywy dokonano wraz z ustanowieniem V Republiki, zob. J. Szymanek, *Parlament...*, s. 110–114.

ustawowej. Następuje to w szczególności wówczas, gdy inicjatywa referendalna jest przedkładana nie przez obie izby parlamentu, a przez rząd. W tym ostatnim przypadku to właśnie dualistyczna egzekutywa jest w stanie samodzielnie doprowadzić do urzeczywistnienia projektowanych zmian normatywnych, o ile tylko uzyska poparcie większości uczestników głosowania referendalnego (przy czym w warunkach francuskich nie obowiązuje wymóg uczestnictwa w referendum przeszło połowy uprawnionych do głosowania).

Położenie szczególnego nacisku na rolę organów władzy wykonawczej (prezydenta Republiki oraz rządu) w zakresie inicjowania i zarządzania referendum z art. 11 konstytucji stanowi bez wątpienia charakterystyczny rys omawianych regulacji. Co więcej – to, co w znacznej mierze wynikało już z treści samej konstytucji, dodatkowo pogłębiła realizowana praktyka ustrojowa. Po pierwsze, choć art. 11 ust. 1 przyznaje izbom parlamentu możliwość inicjowania referendum, to jednak żadne z ośmiu tego rodzaju głosowań, jakie odbyły się do tej pory (pierwsze, w sprawie polityki algierskiej, w 1961 r.; ostatnie, dotyczące Traktatu ustawiającego Konstytucję dla Europy, w 2005 r.) nie zostało przeprowadzone w następstwie aktywności legislatywy⁶. Po drugie, praktyka ustrojowa rozłożyła akcenty w obrębie władzy wykonawczej inaczej niż sama litera konstytucji z 1958 r. Lektura art. 11 ust. 1 ustawy zasadniczej nie pozostawia wątpliwości, że organem inicjującym referendum jest rząd, który stosowny wniosek przedkłada w czasie trwania sesji parlamentu, natomiast głowa państwa aktywizuje się w dalszej kolejności, tzn. w następstwie otrzymanego wniosku poddaje pod głosowanie powszechne stosowny projekt ustawy. Mechanizmy rządzenia, wpisujące się w model prezydenta jako zasadniczego decydenta politycznego, poszły jednak inną drogą, szczególnie mocno akcentując jego pozycję także w związku z samym inicjowaniem głosowań referendalnych⁷. Taka

6 Nie znaczy to jednak, że próby zainicjowania referendum przez parlament nie były podejmowane. Szerzej na ten temat zob. Ł. Jakubiak, *Referendum...*, s. 210–213.

7 Jedynie przeprowadzone w 1988 r. referendum w sprawie statusu Nowej Kaledonii jako terytorium zamorskiego Francji było w zasadzie zwieńczeniem polityki prowadzonej przez socjalistycznego premiera Michela Rocard, wobec czego ówczesny prezydent François Mitterrand odgrywał na tym polu raczej drugoplanową rolę. Zob. szerzej: Ł. Jakubiak, *Referendum...*, s. 201–206. W przypadku pozostałych siedmiu referendum przeprowadzonych na podstawie art. 11 konstytucji rząd występował już jednak przede wszystkim jako podmiot, który inicjuje

praktyka w zakresie ustrojowej roli głowy państwa była widoczna już w pierwszych latach V Republiki⁸.

Notabene należy zauważyć, że wszystkie referenda, które odbyły się w następstwie zastosowania art. 11 konstytucji, miały miejsce w warunkach tzw. prezydencjalizmu większościowego (*présidentialisme majoritaire*), tzn. w układzie politycznej zgodności prezydenta i rządu, będącym zaprzeczeniem koabitacji⁹. Uzależnienie możliwości zastosowania art. 11 konstytucji od istniejącego kontekstu politycznego nie powinno budzić szczególnych wątpliwości, jeśli uwzględni się fakt, że procedura prowadząca do zarządzania referendum angażuje nie tylko prezydenta, ale także – alternatywnie – albo rząd, albo obie izby parlamentu. Jak pokazała dotychczasowa praktyka, brak politycznej jednorodności organów zaangażowanych w przeprowadzenie referendum skutecznie staje mu na przeszkodzie. Trudności, o których mowa, mogą zresztą generować nie tylko polityczne podziały w ramach egzekutywy, które znamionują układ koabitacji, ale także różne większości w każdej z izb parlamentu, które mogą się utrzymywać także w warunkach wspomnianego prezydencjalizmu większościowego. W tym ostatnim przypadku nie ma jednak

tego rodzaju głosowanie nie dlatego, że prowadzi w danej kwestii autorską politykę, lecz dlatego, że pozostaje politycznie podległy prezydentowi, a inicjatywę referendalną traktuje głównie w kategoriach prawem ustanowionego wymogu proceduralnego. Jak pisze M. Frangi: „decyzja o odwołaniu się do referendum należy do szefa państwa, a następnie jest formalizowana poprzez późniejszy wniosek rządu”. Zob. M. Frangi, *Le Président...*, s. 86. Warto w tym kontekście przytoczyć opinię E. Popławskiej, która zauważa, że ze względu na powiązania prezydenta z rządem poprzez instytucję kontrasygnaty lub konieczność działania na wniosek, a także stałe kontakty w ramach Rady Ministrów, której przewodniczy głowa państwa, „ograniczenie relacji między głową państwa a rządem do funkcji neutralnego regulatora jest iluzoryczne”. Zob. E. Popławska, *Podział...*, s. 266.

- 8 Dowodzi tego specyfika wszystkich czterech referendów z okresu prezydentury Charles'a de Gaulle'a, który przed każdym z nich wiązał kwestię dalszego sprawowania urzędu z oczekiwanym przez głowę państwa rezultatem głosowania. Unaoczniało to, jak dalece referenda tego czasu były traktowane jako jedno z narzędzi realizacji polityki, której założenia były ustalane przez prezydenta. Szerzej na ten temat zob. Ł. Jakubiak, *Referendum...*, s. 164–172.
- 9 Na określenie takiej konfiguracji politycznej używa się także sformułowania „fakt większościowy” czy też „efekt większościowy” (*fait majoritaire*), przy czym we francuskiej literaturze przedmiotu występuje ono w dwóch różnych znaczeniach. Termin ten rozumie się albo jako proste przeciwieństwo koabitacji, albo jako układ zakładający trwałe i stabilne wsparcie rządu przez większość w Zgromadzeniu Narodowym. W tym drugim znaczeniu „fakt większościowy” wcale nie musi kolidować ze zjawiskiem koabitacji, ponieważ jego szersze rozumienie abstrahuje od politycznego profilu prezydentury.

przeszkody, by w roli inicjatora głosowania referendalnego wystąpił wspierający prezydenta rząd. Wskazane wyżej ograniczenia natury politycznej nakładają się więc na mechanizmy blokujące wpisane do samej ustawy zasadniczej. Dość powiedzieć, że – jak piszą przedstawiciele francuskiej doktryny prawa konstytucyjnego: „o ile prezydent nie może zorganizować referendum bez wniosku, o tyle nie ma on żadnego obowiązku zorganizowania go w razie takiego wniosku, dysponując w tej materii uprawnieniem dyskrecyjnym, choć nie autonomicznym”¹⁰. Odnosząc to do kontekstu politycznego, można zauważyć, że głowie państwa trudno będzie liczyć na skuteczne narzucenie inicjatywy przeprowadzenia referendum rządowi z konkurencyjnego obozu politycznego (a tym bardziej parlamentowi, którego obie izby musiałyby wystąpić z takim wnioskiem – wystarczy więc, że choć jedna będzie przeciw), z kolei przedłożony wniosek w żadnym razie nie wiąże prezydenta, który samodzielnie decyduje o zarządzeniu referendum. Jak się wydaje, samo zwolnienie decyzji o zastosowaniu art. 11 konstytucji z wymogu kontrasygnaty jawi się jako kwestia w istocie drugoplanowa, która nie determinuje w istotnej mierze specyfiki powiązań pomiędzy organami władzy nakreślonych w analizowanej regulacji konstytucyjnej¹¹.

Nawet uwzględniając zmiany normatywne wprowadzone do art. 11 na mocy ustawy konstytucyjnej z dn. 23 lipca 2008 r., należy zaznaczyć, że analizowane regulacje nie były – mimo podejmowanych prób¹² –

10 L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevoitian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit...*, s. 734.

11 Brak kontrasygnaty nie oznacza więc – jak podkreśla B. Branchet – braku ograniczeń, które w inny niż kontrasygnata sposób są nakładane na prezydenta chcącego skorzystać z niektórych swoich uprawnień. Do kompetencji, które „nie zostały wyjęte spod ograniczeń” (*ne sont pas exemptés de limites*) wskazany autor zalicza, oprócz zarządzania referendum na podstawie art. 11, także powoływanie premiera, rozwiązanie parlamentu oraz korzystanie z nadzwyczajnych uprawnień prezydenckich ujętych w art. 16 ustawy zasadniczej. Jeśli więc kompetencje realizowane bez wymogu kontrasygnaty będzie się określać mianem uprawnień własnych (*pouvoirs propres*), to w żadnym razie nie można by uznać, że dają one każdorazowo podstawy do w pełni osobistej władzy głowy państwa. Trzeba jednak mieć na uwadze, że sygnalizowane limity cytowany autor ujmuje szeroko, nie sprowadzając ich wyłącznie do obowiązku uprzedniego lub następczego działania innego organu państwa. Takim ograniczeniem jest np. konieczność uwzględnienia, przy powoływaniu rządu, układu politycznego w Zgromadzeniu Narodowym. Zob. B. Branchet, *Contribution...*, s. 205, 207–211.

12 Ze względu na opór Senatu (zdominowanego przez centroprawicę) upadł projekt ustawy konstytucyjnej wprowadzającej możliwość poddawania pod referendum projektów ustaw

przedmiotem częstych nowelizacji. Jedyna, która miała miejsce przed 2008 r., nastąpiła w drodze ustawy konstytucyjnej z dn. 4 sierpnia 1995 r. W odniesieniu do instytucji referendum ustawodawczego jej przedmiotem było przede wszystkim rozszerzenie zakresu materii referendalnych. Odtąd miały one obejmować nie tylko organizację władz publicznych oraz udzielanie zgody na ratyfikowanie umów międzynarodowych mających wpływ na funkcjonowanie instytucji, ale także kwestie społeczno-gospodarcze. Jak bowiem stanowi znowelizowany art. 11 ust. 1 konstytucji, referendum może dotyczyć także reform dotyczących polityki gospodarczej lub polityki społecznej, jak również służb publicznych, które są zaangażowane w ich realizację. Warto nadmienić, że wspomniana ustawa konstytucyjna z 2008 r. dokonała dalszego, choć z pewnością nie „rewolucyjnego”, rozszerzenia dopuszczalnego przedmiotu referendum poprzez dodanie do dwóch wymienionych polityk kolejnej – w zakresie ochrony środowiska naturalnego. W okresie sześciu dekad V Republiki nie doszło natomiast do realnego zawężenia materii referendalnej¹³.

Nieco inne światło na zakres przedmiotowy art. 11 konstytucji może rzucać praktyka ustrojowa. Szła ona ewidentnie w stronę faktycznego rozszerzenia możliwości korzystania z instytucji referendum ustawodawczego. Dowodzi tego kwestia głosowania projektów ustaw służących wyrażeniu zgody na ratyfikację umów międzynarodowych „mających

dotyczących „podstawowych gwarancji wolności publicznych” (*les garanties fondamentales des libertés publiques*). W latach 80. patronowali mu politycy socjalistycznej lewicy – prezydent François Mitterrand oraz premier Laurent Fabius. Zob. *Projet de loi constitutionnelle portant révision de l'article 11 de la Constitution pour permettre aux Français de se prononcer par referendum sur les garanties fondamentales en matière de libertés publiques*, w: *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République*, red. D. Maus, Paris 1998, s. 110. Podobna inicjatywa została zresztą podjęta także w pierwszej połowie lat 90., gdy nad obszerną reformą konstytucyjną pracował tzw. komitet Vedela. *Notabene* już wtedy rozszerzeniu zakresu referendum miało towarzyszyć wprowadzenie instytucji referendum z inicjatywy podzielonej. Na przeszkodzie tej nowelizacji stanęła jednak zmiana konfiguracji politycznej po wyborach parlamentarnych z 1993 r. (zaistnienie drugiej koabitacji). Zob. F. Hamon, *Le referendum...*, s. 103–104. O ile pierwsza z wymienionych modyfikacji nie została nigdy przeprowadzona, o tyle drugą podjął, z dużo lepszym skutkiem, powołany w 2007 r. tzw. komitet Balladura.

13 Za takie trudno bowiem uznać dokonane w 1995 r. usunięcie fragmentu o możliwości poddawania pod głosowania powszechne projektów ustaw zatwierdzających umowy w ramach Wspólnoty Francuskiej. W praktyce wskazana regulacja nie miała żadnego znaczenia, a sama Wspólnota jako formuła współpracy Francji z dawnymi koloniami przestała funkcjonować już znacznie wcześniej. Zob. D. Chagnollaud, J.-L. Quermonne, *Le gouvernement...*, s. 163.

wpływ na funkcjonowanie instytucji” (chodzi przy tym o instytucje V Republiki). O ile wątpliwości nie budzi pod tym względem referendum z 1992 r. w kwestii traktatu z Maastricht, ponieważ daleko idące zmiany w odniesieniu do procesu integracji europejskiej (ustanowienie Unii Europejskiej) z pewnością musiały wywrzeć taki wpływ, o tyle nie jest to już tak oczywiste w przypadku przeprowadzonego dwadzieścia lat wcześniej referendum w sprawie włączenia do Wspólnot Europejskich Danii, Irlandii, Zjednoczonego Królestwa oraz Norwegii¹⁴. Wydaje się więc, że wspomniane zastrzeżenie konstytucyjne było w praktyce interpretowane na tyle liberalnie, że nie stanowiło realnego ograniczenia dla podmiotów chcących poddać pod referendum upoważnienie do podjęcia określonych zobowiązań międzynarodowych. Innego rodzaju rozszerzeniem materialnego zakresu referendum z art. 11 ustawy zasadniczej było też uznanie, choć nie bez poważnych kontrowersji, możliwości uchwalania w tym trybie nie tylko ustaw zwykłych lub organicznych, ale także ustaw konstytucyjnych, co efekcie kreowało drugą, obok trybu regulowanego w art. 89 konstytucji, procedurę nowelizowania tego aktu¹⁵.

Inną kluczową kwestią pozostaje ranga ustaw przyjmowanych w oparciu o art. 11 konstytucji. Na tym tle rysują się dwa zagadnienia. Pierwsze dotyczy badania konstytucyjności aktów prawnych w ten sposób uchwalanych. Drugie natomiast obejmuje problem nowelizowania ustaw referendalnych. W kwestii stwierdzania ich zgodności z konstytucją już na początku lat 60. wypowiedziała się Rada Konstytucyjna, która w orzeczeniu nr 62–20 DC z 6 listopada 1962 r.¹⁶ uznała się niekompetentną do badania konstytucyjności ustaw przyjmowanych w trybie referendalnym, a zatem bezpośrednio przez suwerena. Organ ten stwierdził bowiem, że przez ustawy, o których mowa w art. 61 konstytucji (chodzi więc o te, które mogą podlegać kontroli z punktu widzenia ich konstytucyjności), należy rozumieć tylko ustawy uchwalane przez parlament. Wobec tego w tej

14 Nie sposób przyjąć, by samo rozszerzenie Wspólnot, któremu nie miały towarzyszyć jakiegokolwiek reformy instytucjonalne na poziomie europejskim, mogło oddziaływać na funkcjonowanie instytucji francuskich. Szerzej na ten temat zob. G. Conac, *Article 11...*, s. 420–423.

15 W tym celu omawiana instytucja referendum ustawodawczego została zastosowana dwukrotnie przez prezydenta de Gaulle’a, przy czym tylko raz skutecznie (wprowadzenie w 1962 r. powszechnych wyborów prezydenckich).

16 *Décision n° 62–20 DC du 6 novembre 1962*, w: *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République*, red. D. Maus, Paris 1998, s. 270.

kategorię nie mieszczą się ustawy przyjmowane w trybie referendalnym, które w opinii Rady stanowią „bezpośredni wyraz suwerenności narodowej” (*l'expression directe de la souveraineté nationale*)¹⁷. W tym kontekście powołano się na „ ducha Konstytucji, który czyni z Rady Konstytucyjnej organ regulujący działanie władz publicznych”. W takim podejściu do kwestii dopuszczalności kontroli konstytucyjności ustawodawstwa referendalnego Rada okazała się konsekwentna, ponieważ trzydzieści lat później, w orzeczeniu nr 92–313 DC z 23 września 1992 r.¹⁸ (wydanym w związku z referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu z Maastricht) powtórzyła w zasadzie przytoczone wyżej stanowisko¹⁹. Argumentując brak kompetencji do badania konstytucyjności takich ustaw, Rada nie przywołała już swojej roli jako regulatora działalności władz publicznych, która miała znajdować umocowanie w „ duchu Konstytucji” (*l'esprit de la Constitution*), lecz ustanowioną przez samą konstytucję z 1958 r. zasadę równowagi władz (*l'équilibre des pouvoirs*)²⁰. Rada zaznaczyła ponadto, że ani art. 60 ustawy zasadniczej, który określa rolę tego organu w sprawach referendalnych, ani art. 11 nie przewidują żadnych angażujących

17 Odrzucone zostało w ten sposób stanowisko Gastona Monnerville'a, ówczesnego przewodniczącego Senatu i autora wniosku do Rady Konstytucyjnej o przeprowadzenie kontroli, zdaniem którego art. 61 ust. 2 ustawy zasadniczej winien być odczytywany jako obejmujący również ustawy referendalne. Takie rozumowanie miało wspierać powołanie się na art. 3 ust. 1 konstytucji, który nie różnicuje suwerenności narodowej sprawowanej przez przedstawicieli oraz w trybie referendum. Zob. P. Gaïa, R. Ghevontian, F. Mélin-soucramanien, É. Oliva, A. Roux, *Les grandes...*, s. 212.

18 Décision n° 92–313 DC du 23 septembre 1992 (traité de Maastricht sur l'Union européenne, 3e décision), w: *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République*, red. D. Maus, Paris 1998, s. 346.

19 M. Verpeaux, P. de Monalivet, A. Roblot-Trozier, A. Vidal-Naquet, *Droit...*, s. 35.

20 Szerzej na temat obu orzeczeń Rady w polskiej literaturze przedmiotu zob. K. Kubuj, *Zmiana...*, s. 261–265. Warto odnotować pogląd M. Fatin-Rouge Stéfanini, która – analizując stanowisko Rady w kontekście postulatu zapewnienia „równowagi władz” – sygnalizuje możliwość wykładni podtrzymującej założenie o szczególnie silnej pozycji prezydenta Republiki. W takim ujęciu głowa państwa miałaby mieć swobodę w zakresie korzystania z referendum celem przezwycięzania ewentualnych blokad nakładanych przez parlament. Autorytet prezydenta opierałby się w szczególności na przypisanej mu w art. 5 konstytucji roli gwaranta przestrzegania tego aktu. Powiązanie art. 11 oraz art. 5 ustawy zasadniczej miałyby prowadzić do wniosku, że skoro sama głowa państwa decyduje się na przeprowadzenie referendum służącego uchwaleniu określonego tekstu ustawy, to należy przyjąć, że w ten sposób następuje dorozumiane uznanie konstytucyjności uchwalanego tekstu. Wynikałoby to właśnie z mocno w tym przypadku akcentowanych prezydenckich obowiązków gwarancyjnych. Zob. M. Fatin-Rouge Stéfanini, *Le contrôle...*, s. 59–60.

ten podmiot procedur, które miałyby następować „pomiędzy przyjęciem ustawy przez lud a promulgacją przez prezydenta Republiki”. W ten sposób utrwalono stanowisko, zgodnie z którym konstytucyjność ustaw referendalnych nie podlega weryfikacji, co z kolei implikuje ich wyjątkowe, w szczególności względem samej konstytucji, miejsce w systemie źródeł prawa²¹.

3. Referendum z inicjatywy podzielonej w konstytucji i ustawodawstwie

Kwestia wprowadzenia do francuskiego porządku ustrojowego instytucji referendum z inicjatywy podzielonej była dyskutowana na forum powołanego w 2007 r. tzw. komitetu Balladura, który z inicjatywy ówczesnego prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego miał się zająć przygotowaniem kompleksowej reformy konstytucyjnej²². Na tym etapie określono zasadniczy kierunek zmian art. 11 konstytucji, przyjmując, że referendum dotyczące kwestii wymienionych w ust. 1 tegoż artykułu może zostać przeprowadzone z inicjatywy jednej piątej członków parlamentu, mających poparcie (*soutenué par*) jednej dziesiątej wyborców ujętych na listach wyborczych. W raporcie wieńczącym prace wspomnianego komitetu tak skonstruowany mechanizm wszczynania głosowania referendalnego widziano jako formę realizacji „prawa inicjatywy

21 Odnosząc się do orzeczeń z lat 1962 i 1992, Ph. Blachère konstatuje, że dowodzą one, iż: „ścieżka referendalna stanowi dla prawodawcy (*le législateur*) środek służący uchylaniu się od reguł i zasad konstytucyjnych, które orzecznictwo samej Rady Konstytucyjnej nakłada zwykle prawodawcy parlamentarnemu (*le législateur parlementaire*)”. Cytowany autor zauważa, że takie umiejscowienie ustaw referendalnych może mieć szczególne implikacje w związku z rozszerzeniem zakresu zastosowania instytucji referendum, które nastąpiło w 1995 r. Skoro bowiem może ono odąd dotyczyć także polityki gospodarczej i społecznej (a od nowelizacji z 2008 r. także polityki w zakresie ochrony środowiska naturalnego), to w ten sposób władze publiczne otrzymują narzędzie realizacji własnych koncepcji programowych w tym zakresie, nawet gdyby wiązało się to z nieprzestrzeganiem istniejącego porządku konstytucyjnego. Zob. Ph. Blachère, *Contrôle...*, s. 107–108. Dotychczasowa praktyka nie zna jednak przypadku przeprowadzenia referendum dotyczącego któregoś z trzech wymienionych polityk.

22 Chodzi o Komitet Refleksji i Propozycji Dotyczących Zmian i Zrównoważenia Instytucji V Republiki (*Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*), na czele którego stanął Édouard Balladur, premier okresu drugiej koabitacji z lat 1993–1995.

ludowej” (*un droit d’initiative populaire*)²³. Mając na względzie akcesoryjny, w gruncie rzeczy, udział obywateli w procedurze inicjowania referendum (co wynika z faktu, że nie mogą oni działać samodzielnie, tzn. wszczynać tego rodzaju głosowania bez udziału jakiegokolwiek innego podmiotu), wskazane określenie z pewnością idzie zbyt daleko. Istotę rzeczy dużo lepiej oddaje upowszechniony później termin „referendum z inicjatywy podzielonej”, choć i w tym przypadku można by nie bez racji twierdzić, że właściwa inicjatywa polityczna należy do członków parlamentu, a rola wyborców polega wyłącznie na udzieleniu poparcia projektowi, którego kształt jest formowany w środowisku *stricte* politycznym, a nie poza organem przedstawicielskim i bez jakiegokolwiek afiliacji partyjnej (jakkolwiek impulsem do takich działań mogą być wyartykułowane oczekiwania określonych podmiotów zewnętrznych, np. grup interesu itp.). *Notabene* wydaje się, że argumentem za takim właśnie ujęciem tego zagadnienia już na etapie prac komitetu Balladura mógłby być fakt, iż inicjatywa referendalna miała przyjmować formę propozycji ustawy (*la proposition*), a zatem zastosowano nazewnictwo przyjęte w odniesieniu do inicjatyw ustawodawczych rodzących się w łonie parlamentu i przedkładanych przez jego członków (rządowa inicjatywa ustawodawcza jest natomiast realizowana poprzez wniesienie nie propozycji, a projektu ustawy – *le projet de loi*). Dobitnie akcentuje ten stan rzeczy ostatecznie przyjęta nowelizacja art. 11, w świetle której „taka inicjatywa przyjmuje postać propozycji ustawy” (*cette initiative prend la forme d’une proposition de loi*). Co oczywiste, omawiana inicjatywa referendalna jest z pewnością bliższa typowo parlamentarnym, a nie rządowym projektom ustaw. W przeciwieństwie do ujętych w pierwotnym tekście konstytucji mechanizmów wszczynania referendum z art. 11, władza wykonawcza nie odgrywa bowiem na tym etapie żadnej roli. Z drugiej wszakże strony, można wnioskować, że nadanie analizowanym inicjatywom formy propozycji ustaw wpisuje się w sygnalizowane wyżej umniejszenie pozycji samych obywateli. Skoro określone przedłożenie referendalne jest formułowane przez parlamentarzystów, projektowi zmian na poziomie ustawowym, które

23 *Ve République plus démocratique*. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, s. 74–75, < https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/0740_00697.pdf >, dostęp: 18 lipca 2020 r.

miałyby być dokonane w drodze głosowania powszechnego, nadaje się formę stosowaną także w odniesieniu do zwykłych parlamentarnych inicjatyw ustawodawczych, a nie jakąś formę trzecią, oddającą oddolny, ze względu na udział jednej dziesiątej wszystkich uprawnionych wyborców, charakter przedsięwzięcia²⁴.

Zgodnie z art. 11 ust. 4 konstytucji warunki przedkładania charakteryzowanej inicjatywy referendalnej miały zostać unormowane w ustawie organicznej rozwijającej stosowne przepisy konstytucyjne. Nastąpiło to w drodze sygnalizowanej wcześniej ustawy z dn. 6 grudnia 2013 r., a więc dopiero po przeszło pięciu latach od uchwalenia przedmiotowej nowelizacji. Ustawa dotyczy stosowania art. 11, przy czym jej przedmiotem jest w znacznej mierze określenie w tym zakresie kompetencji Rady Konstytucyjnej²⁵. W świetle art. 4 ust. 1 tego aktu procedura zbierania podpisów wyborców rozpoczyna się w miesiącu następującym po publikacji decyzji Rady Konstytucyjnej stwierdzającej, że propozycja ustawy

24 Zdaniem O. Gohina konstrukcja dodana do art. 11 w 2008 r. nie powinna być określana ani mianem referendum z inicjatywy ludowej, ani mianem referendum z inicjatywy podzielonej czy też mniejszościowej (*minoritaire*). Wskazany autor argumentuje, że wprowadzenie inicjatywa referendalna wymaga wsparcia określonej grupy obywateli, to jednak pochodzi ona od parlamentarzystów, o czym świadczy chociażby fakt, że jej przedłożenie następuje w postaci propozycji ustawy. Zob. O. Gohin, *Droit...*, s. 284. Broniąc jednak stanowiska, zgodnie z którym stosowanie terminu „referendum z inicjatywy podzielonej” jest uzasadnione, można by twierdzić, że po pierwsze ten podział nie musi wcale oznaczać względnie równego statusu parlamentarzystów i obywateli, a po wtóre, że choć inicjatywa *sensu stricto* faktycznie należy do członków legislatury, to jednak nie mogą jej oni skutecznie wykonać bez udziału uprawnionych wyborców. W tym sensie ci ostatni też są zatem podmiotem inicjującym, bo dopiero zebranie wymaganej prawem ilości podpisów pozwala na przejście od zgłoszenia inicjatywy do dalszych etapów procedury referendalnej. Wydaje się, że specyfikę takich inicjatyw dobrze oddaje stanowisko B. Mathieu, który pisze, że chodzi o „referendum mieszane z inicjatywy parlamentarnej (najpierw), a następnie potwierdzenia ludowego (w dalszej kolejności)” – *un referendum mixte d’initiative parlementaire (d’abord) puis de confirmation populaire (ensuite)*. Zob. B. Mathieu, *Le droit...*, s. 294. Wskazany autor mocno akcentuje rolę członków parlamentu jako inicjatorów referendum, a z drugiej strony sygnalizuje mieszany charakter tej instytucji.

25 Klasyfikując zadania nałożone na Radę Konstytucyjną w związku ze stosowaniem instytucji referendum z inicjatywy podzielonej, F. Hamon wskazuje na trzy, których realizacja następuje na kolejnych etapach szeroko rozumianej procedury referendalnej. Po pierwsze, Rada weryfikuje, czy zostały spełnione wszystkie wymogi umożliwiające rozpoczęcie procesu zbierania podpisów obywateli. Po drugie, do Rady należy czuwanie nad poprawnością wskazanego etapu proceduralnego. Wreszcie po trzecie, jej zadaniem jest także czuwanie nad poprawnością samego głosowania oraz ogłaszanie jego wyników. F. Hamon, *Le referendum...*, s. 256.

spełnia określone prawem warunki²⁶. Po pierwsze, weryfikacji podlega przedłożenie propozycji ustawy przez co najmniej jedną piątą członków parlamentu, przy czym nie chodzi o jedną piątą liczoną od ich ustawowej liczby (577 deputowanych do Zgromadzenia Narodowego i 348 senatorów), a o liczbę miejsc faktycznie obsadzonych w dniu wszczęcia procedury przed organem kontroli konstytucyjności prawa (ustalając wymaganą liczbę jednej piątej parlamentarzystów, w razie konieczności dokonuje się zaokrąglenia w górę). Po drugie, do Rady Konstytucyjnej należy sprawdzenie, czy zostały spełnione warunki określone w art. 11 ust. 3 oraz ust. 6 konstytucji. Chodzi o dopuszczalny zakres przedmiotowy referendum ustawodawczego, a ponadto o zakaz zgłaszania, w ciągu dwóch lat od dnia przeprowadzenia referendum zakończonego wynikiem negatywnym, propozycji ustaw dotyczących tych samych materii. Po trzecie, zadaniem Rady jest ustalenie, czy regulacje zawarte w propozycji ustawy pozostają zgodne z przepisami konstytucyjnymi²⁷.

26 Zostały one określone w art. 45–2 znowelizowanego ordonansu organicznego z 7 listopada 1958 r. o Radzie Konstytucyjnej. Zob. *Ordonnance n° 58–1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel* (version consolidée au 15 juillet 2020), < <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069199> >, dostęp: 15 lipca 2020 r.

27 W tym kontekście należy zwrócić uwagę na dodany art. 45–1 ordonansu organicznego z 7 listopada 1958 r. o Radzie Konstytucyjnej, który stanowi, że gdy przewodniczący jednej z izb parlamentu przekaze Radzie propozycję ustawy przedłożoną w oparciu o art. 11 konstytucji, organ orzecznictwa konstytucyjnego niezwłocznie zawiadamia prezydenta Republiki, premiera oraz przewodniczącego pozostałej izby. Zob. *Ordonnance n° 58–1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel* (version consolidée au 15 juillet 2020), < <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069199> >, dostęp: 15 lipca 2020 r. Wymaga podkreślenia, że udział Rady Konstytucyjnej w procedurze przeprowadzania referendum z inicjatywy parlamentarno-obywatelskiej zakładały zaproponowane przez komitet Balladura przepisy rangi konstytucyjnej. Organ ten miał bowiem badać zgodność z konstytucją propozycji ustawodawczej zgłoszonej przez parlamentarzystów, a następnie organizować zbieranie podpisów uprawnionych wyborców, by po ich weryfikacji przekazać je parlamentowi. W świetle ostatecznie ustalonego brzmienia znowelizowanego art. 11 konstytucji kompetencje przyznane Radzie nie zostały doprecyzowane, ponieważ tego rodzaju kwestie unormowano zasadniczo nie na poziomie konstytucyjnym, lecz właśnie w ustawie organicznej z 2013 r. Zob. *Une Ve République plus démocratique. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, s. 75–76, < <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/074000697.pdf> >, dostęp: 18 lipca 2020 r. Trzeba wszakże mieć na względzie zmodyfikowany art. 61 ust. 1 konstytucji, który stanowi o obowiązkowej kontroli konstytucyjności propozycji ustaw referendalnych.

Na zebranie wymaganej ilości podpisów przeznaczono dziewięć miesięcy (art. 4 ust. 2 ustawy), przy czym w określonych sytuacjach (rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego, opróżnienie urzędu prezydenta Republiki lub stwierdzenie przez Radę Konstytucyjną trwałej niezdolności do jego sprawowania) bieg wskazanego terminu może ulec zawieszeniu (art. 4 ust. 4). Samo jego rozpoczęcie zostaje opóźnione w sytuacji, gdy w ciągu sześciu miesięcy liczonych od decyzji Rady Konstytucyjnej w sprawie spełnienia opisanych wyżej wymogów, przewiduje się przeprowadzenie wyborów prezydenckich lub parlamentarnych (art. 4 ust. 3). Do składania podpisów pod propozycjami ustaw referendalnych zostali upoważnieni wyborcy umieszczeni na listach wyborczych (art. 5 ust. 1). Rozwiązaniem, które z pewnością ułatwi zdobycie wymaganego poparcia, jest możliwość zbierania podpisów także w formie elektronicznej (art. 5 ust. 2). W tym celu w najludniejszych gminach w obrębie każdego kantonu, a także w konsulatach tworzy się infrastrukturę umożliwiającą złożenie podpisu właśnie w tym trybie (art. 6). Poparcia udzielonego określonej propozycji ustawy nie można już wycofać (art. 5 ust. 3). Listy z nazwiskami osób, które złożyły swoje podpisy, są publiczne, a więc może się z nimi zapoznać każdy zainteresowany (art. 7 ust. 1).

Wymaga podkreślenia, że spełnienie opisanych wyżej wymogów przewidzianych dla skutecznego wszczęcia procedury referendum z inicjatywy podzielonej wcale nie musi oznaczać, że dojdzie do głosowania powszechnego. Taki wniosek płynie zarówno z unormowań zaproponowanych w raporcie komitetu Balladura, jak i z art. 11 konstytucji w kształcie wynikającym z uchwalenia ustawy o modernizacji instytucji V Republiki. Propozycja ustawy, którą jej inicjatorzy chcą przedłożyć pod referendum, może bowiem zostać przyjęta przez sam organ przedstawicielski. Zgodnie z ust. 5 wskazanego artykułu prezydent Republiki poddaje ją pod referendum, o ile nie została ona rozpatrzona (*examinée*) przez Zgromadzenie Narodowe i Senat w terminie, który określa ustawa. Należy tu zwrócić uwagę na dwie sprawy. Po pierwsze, w konstytucji jest mowa o rozpatrzeniu, a nie o uchwaleniu stosownej propozycji ustawy. Artykuł 9 ust. 1 ustawy z 2013 r., stanowi, że jeśli dana propozycja ustawy nie była przynajmniej raz – w terminie sześciu

miesiące liczonych od dnia publikacji decyzji Rady Konstytucyjnej stwierdzającej spełnienie wymogu poparcia propozycji przez co najmniej jedną dziesiątą uprawnionych obywateli – rozpatrywana przez Zgromadzenie Narodowe i Senat, to głowa państwa poddaje ją pod referendum. Skoro jest tu mowa o wypowiedzeniu się w sprawie propozycji ustawy przez obie izby, to nawet w sytuacji, gdy pierwsza, która się tym zajmie, odrzuci taką inicjatywę, nie może to blokować prawa pozostałej izby. Tłumaczy to sens art. 9 ust. 2 charakteryzowanej ustawy, który stanowi, że w razie odrzucenia propozycji ustawy przez izbę, która zajmie się nią jako pierwsza, jej przewodniczący zawiadamia o tym swojego odpowiednika w pozostałej izbie, a także przekazuje mu jej pierwotny tekst. Wskazano jednocześnie, że taka regulacja ma służyć właśnie zastosowaniu art. 9 ust. 1. Tak czy inaczej, kluczowe znaczenie ma to, że w tym przypadku wcale nie chodzi o konieczność sfinalizowania procesu ustawodawczego poprzez uchwalenie lub odrzucenie propozycji ustawy, lecz o samo jej wprowadzenie do porządku obrad i rozpatrzenie przez izby. Dopiero gdy choć jedna z nich takiego działania nie podejmie, będzie to oznaczać otwarcie drogi referendalnej²⁸.

Po wtóre, na gruncie ust. 5 art. 11 konstytucji pozycja prezydenta rysuje się inaczej niż w ust. 1. W analizowanym przepisie mowa jest o tym, że głowa państwa „poddaje”, a nie „może poddać” przedłożoną propozycję pod głosowanie referendalne. Jak pokazała praktyka ustrojowa w innych obszarach funkcjonowania instytucji V Republiki, zastosowanie trybu orzekającego czasu teraźniejszego nie musi jeszcze oznaczać, że dany organ jest prawnie zobowiązany do określonego działania²⁹, jednak w tym przypadku różnice pomiędzy ust. 1 i ust. 5 art. 11

28 L. Boichot, *ADP...*

29 Dowodzi tego sposób odczytania art. 49 ust. 1 ustawy zasadniczej. Jego literalne brzmienie wydaje się sugerować, że każdy nowo powołany rząd jest, zgodnie z koncepcją tzw. parlamentarizmu pozytywnego, zobligowany do ubiegania się o zaufanie parlamentu. W ten właśnie sposób kwestię wotum zaufania widzieli sami twórcy konstytucji, w tym także Michel Debré, który jako pierwszy premier V Republiki przepis ten realizował w praktyce. Już jednak od połowy lat 60. stosowanie art. 49 ust. 1 nie było konsekwentne, choć z reguły te gabinety, które funkcjonowały przez dłuższy czas, o takie wotum zaufania – niekiedy niejednokrotnie – się ubiegały. Argumentem, który miał uzasadniać swobodę oceny w zakresie skorzystania ze wskazanej regulacji, była redefinicja realizowanego modelu prezydentury. Głowa państwa zaczęła być postrzegana jako podmiot legitymizujący rząd w wystarczającym stopniu, wobec czego

trudno uznać za przypadkowe. To z kolei sugeruje, że w odniesieniu do inicjatyw parlamentarno-obywatelskich prezydent nie może działać dyskrecyjnie, lecz winien wykonać nałożony na niego obowiązek konstytucyjny. To zresztą jest o tyle zrozumiałe, że – jak zauważa M. Frangi – z politycznego punktu widzenia nie byłoby łatwo stawać na przeszkodzie referendum, które jest oczekiwane przez tak znaczący odsetek uprawnionych wyborców³⁰. Wydaje się też, że w ograniczeniu dyskrecyjnej władzy prezydenta do decydowania o przeprowadzeniu głosowania powszechnego można widzieć rodzaj swego rodzaju rekompensaty za mocno akcesoryjne usytuowanie samego suwerena w ustanowionej w 2008 r. procedurze inicjowania głosowań referendalnych. Skoro uprawnieni wyborcy nie są pierwotnymi inicjatorami, ustępując w tym względzie miejsca parlamentarzystom, a ilość wymaganych podpisów jest bardzo znacząca (ok. 4,7 mln), to dodatkowe wprowadzenie możliwości zablokowania referendum przez głowę państwa (działającej w istocie jako rzecznik większości parlamentarnej, a przecież takie referendum jest pomyślane przede wszystkim jako instrument w rękach opozycji) szłoby chyba za daleko. W następstwie tego sama idea upodmiotowienia suwerena w obszarze kształtowania agendy ustawodawczej poprzez referendum z inicjatywy podzielonej już w punkcie wyjścia byłaby właściwie niemożliwa do realizacji³¹.

Regulując na poziomie konstytucyjnym instytucję referendum z inicjatywy podzielonej, wprowadzono także restrykcje odnoszące się do możliwości powtórnego zgłoszenia propozycji ustawy, gdy referendum przyniosło wynik negatywny, skutkujący nieuchwaleniem przedłożonej propozycji. Ograniczeniami tymi objęto zresztą nie tylko propozycje, które byłyby dokładnym powtórzeniem tej odrzuconej w drodze referendum, ale także propozycje zbliżone tematycznie. Jak bowiem stanowi art. 11 ust. 6 konstytucji: „żadna nowa propozycja referendum dotyczącego tej

deklarowanie poparcia przez większość parlamentarną nie było konieczne. Zob. J. Gicquel, J-É. Gicquel, *Droit...*, s. 723; M. Krzemiński, *Premier...*, s. 167–168.

30 M. Frangi, *Le Président...*, s. 87.

31 Wszystko to nie zmienia jednak faktu, że związanie głowy państwa dotyczy wyłącznie referendum z inicjatywy podzielonej, a nie dotychczasowej formuły referendum realizowanej w oparciu o przepisy tegoż artykułu. Nie sposób więc nie zgodzić się z M. Granatem, gdy pisze, że nowo wprowadzony typ referendum nie narusza dotychczasowych uprawnień prezydenckich. Zob. M. Granat, *Zakres...*, s. 294.

samej kwestii (*aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet*) nie może zostać przedstawiona przed upływem dwóch lat od dnia głosowania”. Ustawa z 2013 r. nie precyzuje kryteriów oceny spełnienia warunków określonych w art. 11 ust. 6 (w tym zakresie, na podstawie wskazanej ustawy z 2013 r., zmodyfikowane zostały postanowienia ordonansu organicznego o Radzie Konstytucyjnej, które jednak nadają jej jedynie ogólną kompetencję do badania przestrzegania postanowień art. 11 ust. 6). Można zatem wnioskować, że Rada uzyskuje znaczną swobodę oceny przy ustalaniu, jak rozumieć tematyczną zbieżność propozycji referendalnych. Nie w każdym przecież przypadku takie powtórzenie musi być oczywiste, w szczególności, gdy będzie można wykazać jedynie częściowe pokrywanie się różnych inicjatyw, albo wtedy, gdy – mimo ponownej próby regulacji tego samego zagadnienia – zakładane cele propozycji, a zatem również oczekiwane przez inicjatorów kierunki zmian, będą znacząco odbiegać od deklarowanych wcześniej.

Odnutowania wymaga ponadto jeszcze jedno, niewynikające z samego art. 11 ustawy zasadniczej, kryterium oceny dopuszczalności inicjatyw referendalnych, które bierze pod uwagę Rada Konstytucyjna. Chodzi o konsekwencje wynikające z faktu, że parlamentarno-obywatelska inicjatywa referendalna przyjmuje postać propozycji, a nie projektu ustawy. Zgodnie ze stanowiskiem Rady Konstytucyjnej zajęтым w orzeczeniu 2013–681 DC z 5 grudnia 2013 r.³² do takich propozycji, podobnie jak do wszystkich innych parlamentarnych inicjatyw ustawodawczych, ma zastosowanie art. 40 konstytucji. Stanowi on, że dopuszczalność propozycji (dotyczy to zresztą także poprawek zgłaszanych przez członków parlamentu) jest uzależniona od tego, czy skutkiem ich przyjęcia nie będzie zmniejszenie dochodów publicznych bądź zwiększenie już ponoszonych wydatków³³. O konieczności przeprowadzenia

32 *Décision n° 2013–681 DC du 5 décembre 2013*, < <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028279437&categorieLien=id> >, dostęp: 17 lipca 2020 r.

33 Jest to unormowanie ujęte już w pierwotnym tekście konstytucji, sygnalizującym *notabene* intencje twórców tego aktu, którzy – decydując się na ustanowienie Rady Konstytucyjnej – widzieli w niej przede wszystkim organ dbający o zachowanie projektowanego podziału kompetencji pomiędzy parlamentem a rządem, a w konsekwencji o limitację pozycji ustrojowej tego pierwszego. Zapewnienie, by finanse publiczne nie znajdowały się pod pełną kontrolą parlamentu, z pewnością idzie w takim właśnie kierunku. Jak bowiem zauważają G. Carcassonne i M. Guilliame, od upowszechnienia prawa wyborczego parlamentarzysty wydają się być

takiej kontroli ma więc decydować nie tyle specyfika propozycji wynikająca z wymogów określonych w art. 11 konstytucji (podstawą jest tu złożenie inicjatywy uchwalenia ustawy referendalnej), lecz sama forma takiej inicjatywy (czyli właśnie propozycja ustawy), której skutkiem jest wzięcie pod uwagę warunków pomijanych w związku z projektami ustaw głosowanymi w trybie referendalnym w oparciu o dotychczasowe przepisy art. 11. Z tej racji wprowadzenie do konstytucji instytucji referendum z inicjatywy podzielonej, której elementem jest swoisty nowy typ propozycji ustawy jako inicjatywy przedkładanej z udziałem parlamentarzystów i obywateli, nieco poszerzyło potencjalny zakres zastosowania art. 40 ustawy zasadniczej.

4. Praktyka stosowania referendum z inicjatywy podzielonej

Dotychczasowa praktyka stosowania instytucji referendum z inicjatywy podzielonej nie pozwala na stwierdzenie, że zmodyfikowana w ten sposób forma wszczynania głosowań powszechnych spotkała się z entuzjastycznym przyjęciem przez parlamentarzystów (należących – jak należy zakładać – do partii tworzących opozycję parlamentarną, bo to oni winni być najbardziej nią zainteresowani) oraz wyborców. Pierwsza tego rodzaju próba została podjęta w 2019 r., a dotyczyła statusu trzech paryskich lotnisk – Roissy-Charles de Gaulle, Orly oraz Le Bourget. Inicjatywę w tym względzie wnieśli parlamentarzyści opozycji zgrupowani w różnych formacjach politycznych – poparło ją 248 spośród 925 członków obu izb – w odpowiedzi na podejmowane przez rząd Edouarda Philippe’a plany prywatyzacyjne³⁴. W świetle przedłożonej propozycji³⁵ porty lotnicze Paryża miałyby uzyskać status narodowej służby publicznej w rozumieniu ust. 9 preambuły do konstytucji IV Republiki

szczególnie narażeni na pokusę przypodobania się własnym wyborcom kosztem dyscypliny budżetowej. Zob. G. Carcassonne, M. Guillaume, *La Constitution...*, s. 206. Na temat art. 40 konstytucji, w tym dotyczącego go orzecznictwa Rady Konstytucyjnej, zob. O. Gariazzo, *Article...*, s. 1009–1025.

34 L. Boichot, *Soutenir...*

35 *Proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution n° 1867 visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris*, < http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b1867_proposition-loi.pdf >, dostęp: 18 lipca 2020 r.

z 27 października 1946 r. (należy mieć na uwadze, że w następstwie orzecznictwa Rady Konstytucyjnej wstęp do poprzedniej francuskiej ustawy zasadniczej stanowi część tzw. bloku konstytucyjnego). W świetle przywołanej regulacji tego rodzaju majątek lub przedsiębiorstwo ma się stać własnością zbiorową (*la propriété de la collectivité*). Podpisy były zbierane od 13 czerwca 2019 r. do 12 marca 2020 r., jednak ze względu na niewystarczające poparcie uprawnionych wyborców omawiana propozycja nie została przedłożona pod głosowanie referendalne (zebrano 1,116 mln podpisów, przy czym za poprawnie złożone Rada uznała mniej niż 1,1 mln – nie stanowiło to nawet jednej czwartej spośród przeszło 4,7 mln wymaganych)³⁶.

Kolejna inicjatywa została przedstawiona w połowie 2020 r. Jej celem jest zwiększenie zakresu ochrony zwierząt³⁷. Idea przyjęcia takich unormowań zrodziła się w środowisku pozaparlamentarnym, a więc pierwszym warunkiem nadania jej właściwego biegu jest zdobycie poparcia jednej piątej członków legislatury. Samo zgłoszenie kolejnego wniosku w sprawie przeprowadzenia tego typu referendum może wszakże świadczyć o tym, że po kilku latach braku jakiegokolwiek aktywności referendalnej następuje na tym polu pewne ożywienie. Choć do tej pory nie przeprowadzono żadnego referendum będącego rezultatem wniosku parlamentarno-obywatelskiego, to jednak nie można już twierdzić, że przepisy dodane do konstytucji z 2008 r. pozostają jedynie „na papierze”. Konstrukcja referendum z inicjatywy podzielonej funkcjonuje na razie o tyle, o ile zaczęto podejmować pierwsze próby przeprowadzenia w tym trybie głosowania powszechnego. Mając na uwadze, że w ustroju V Republiki nie było do tej pory przestrzeni dla takiej aktywności podmiotów usytuowanych poza strukturą władz publicznych, w tym samych obywateli, można uznać, że już choćby z tego powodu znowelizowane regulacje art. 11 konstytucji zaczęły w jakiejś mierze wpływać na bieg życia społeczno-politycznego. Jest to jednak oddziaływanie nieporównywalne z tym, jakie z reguły następuje w tych państwach, które zdecydowały się przyjąć typowe referendum na wniosek obywateli, a więc takie, które zakłada decydującą rolę wyborców w zakresie podejmowania decyzji

36 *Clôture...; Privati-sation...*

37 M. Gérard, *Un projet...*

o przeprowadzeniu referendum oraz zredagowania samego pytania referendalnego, a dodatkowo jest głosowaniem, którego wynik uznaje się za wiążący.

Można domniemywać, że wciąż nieduże zainteresowanie analizowanym rozwiązaniem ustrojowym jest uwarunkowane, po pierwsze, przyznaniem prawa inicjowania referendum samym parlamentarzystom. Może więc ono pozostawać w polu zainteresowania przedstawicieli opozycji, którzy nie mają istotnego wpływu na parlamentarny proces ustawodawczy. Po drugie, samo rozpatrzenie propozycji, a więc brak jej uchwalenia przez izby, prowadzi do zakończenia postępowania referendalnego, a to pozostaje w gestii większości parlamentarnej, która w ten sposób wykazuje zdolność względnie łatwego blokowania inicjatorów. Przyjmując ten punkt widzenia, można by nawet wyrazić pogląd, że wymóg poparcia tej inicjatywy przez aż dziesięć procent ogółu uprawnionych wyborców jest w jakimś sensie racjonalny. Skoro bowiem parlament może taką inicjatywę łatwo zablokować, to jedynie bardzo wysokie poparcie obywateli mogłoby służyć jako narzędzie presji na parlamentarzystów, aby ci podjęli kroki zgodne z oczekiwaniami społecznymi. W państwach demokratycznych, w których politycy, w tym członkowie parlamentu muszą sami zabiegać o ewentualną reelekcję, tego rodzaju naciski społeczne z pewnością nie są bez znaczenia. W przypadku analizowanej instytucji jednym z kilku problemów o zasadniczym znaczeniu jest jednak to, by tak duże poparcie społeczne dla konkretnej propozycji referendalnej móc w ogóle wykazać.

5. Zakończenie

Oceniając regulacje dodane do art. 11 konstytucji w drodze nowelizacji z 2008 r., należy stwierdzić, że zostały one stworzone jako dość specyficzna synteza rozwiązań występujących w demokracji bezpośredniej oraz tych odznaczających jej przedstawicielski odpowiednik. W istocie dominująca rola przypada tym drugim. Nie ma najmniejszych podstaw, by ogół modyfikacji wprowadzonych do art. 11 traktować jako rodzaj referendum z inicjatywy ludowej. Trudno nie zgodzić się ze stanowiskiem, że nie jest to ani inicjatywa wystosowywana przez obywateli (ze względu na ich akcesoryjność względem wniosku formułowanego przez członków

legislatywy), ani referendum w pełnym tego słowa znaczeniu (z racji tego, że nawet spełnienie przez inicjatorów wszystkich wymogów prowadzi do postawienia danej kwestii nie tyle ogółowi wyborców, co parlamentowi, a ewentualne głosowanie powszechne jest wynikiem działań prezydenta podejmowanych ze względu na pasywność legislatywy, a nie w bezpośrednim następstwie wniosku parlamentarno-obywatelskiego)³⁸. W tej sytuacji brak dyskrecjonalnej władzy głowy państwa, która na tym polu nie może podejmować działań blokujących, należy postrzegać jako niewielkie ustępstwo w stosunku do pierwotnych rozwiązań referendalnych, czyli tych ujętych w art. 11 sprzed reformy. Zresztą nawet bez takiej koncesji omawiana konstrukcja wydaje się nadmiernie „asekuracyjna”. Nie dziwi więc pogląd innego przedstawiciela francuskiej doktryny konstytucyjnej, który pisze o „skrajnej zachowawczości” (*l'extrême frilosité*), której dowód dał ustawodawca, tworząc tę nowelizację. Nie sposób bowiem inaczej postrzegać sytuację, w której zarówno wszczęcie charakteryzowanej procedury, jak i jej zakończenie zależy wyłącznie od dobrej woli parlamentarzystów, niż tylko jako konstrukcję lokującą się „na antypodach demokracji bezpośredniej”³⁹.

Obraz instytucji referendum z inicjatywy podzielonej nie byłby jednak pełny, gdyby w jej analizie pominąć dwa czynniki, które dały o sobie znać w przypadku referendum z art. 11 w kształcie sprzed nowelizacji z 2008 r. Po pierwsze, nie wydaje się, by na praktykę przedkładania inicjatyw parlamentarno-obywatelskich oraz ewentualnych głosowań powszechnych w ich następstwie w aż tak istotnej mierze mogła rzutować polityczna konfiguracja rywalizacji międzypartyjnej. Nie ma tu bowiem konieczności współdziałania rządu z prezydentem. Na gotowość izb do rozpatrzenia propozycji ustawy mogłaby wprawdzie oddziaływać struktura większości w izbach parlamentu, ale trzeba mieć na uwadze, że ich partyjne zróżnicowanie, podobnie jak polityczna zbieżność, może się utrzymywać także w układzie prezydenjalizmu większościowego. Choć w wyniku przeprowadzanych w minionych latach zmian normatywnych zjawisko koabitacji nie jest już prawdopodobne (nie można

38 G. Carcassonne, M. Guillaume, *La Constitution...*, s. 100–101.

39 F. Hamon, *La nouvelle...*, s. 56.

go jednak z całą pewnością wykluczyć)⁴⁰, to i tak ocena potencjalnego wpływu rywalizacji politycznej wydaje się potrzebna. Po drugie, referendum z inicjatywy podzielonej, choć ewidentnie utrzymuje kontrolę organów państwa nad szeroko rozumianym procesem referendalnym, to jednak dokonuje w tym zakresie zauważalnego przesunięcia. W porównaniu z dotychczasową (i utrzymaną w mocy) konstrukcją referendum z art. 11 doszło bowiem do ograniczenia pozycji egzekutywy (prezydent nie może zablokować poprawnie złożonego wniosku, a rząd w ogóle nie uczestniczy w tej procedurze), co generuje wzmocnienie legislatywy (inicjatywa referendalna w formie przedkładanej przez parlamentarzystów propozycji ustawy, a ponadto izby mogą uniemożliwić przeprowadzenie głosowania przez samo nierozpatrzenie przedłożenia parlamentarno-obywatelskiego).

Warto nadmienić, że kwestia modyfikacji art. 11 konstytucji została podjęta w okresie prezydentury Emmanuela Macrona. Chociaż obszerna nowelizacja ustawy zasadniczej, której dokonano w 2008 r. w następstwie prac komitetu Balladura, jest ostatnią z dotychczasowych, nie znaczy to, że nie podejmuje się w tym względzie żadnych inicjatyw (jakkolwiek dotąd nie znalazły one odzwierciedlenia w tekście konstytucji). W 2018 r. z inspiracji prezydenta Macrona została przedstawiona koncepcja stosunkowo szerokiej modyfikacji ustawy zasadniczej, która przyjęła nawet formę projektu ustawy konstytucyjnej na rzecz demokracji bardziej przedstawicielskiej, odpowiedzialnej i wydajnej (*pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*)⁴¹, jednak żadne propozycje zmiany przepisów art. 11 nie zostały do niego wpisane⁴². Po przeszło roku sygnalizowaną inicjatywę wycofano, a w jej miejsce przedstawiono kolejną, tym razem w formie projektu ustawy konstytucyjnej na rzecz odnowy

40 Szerzej na ten temat relacji między wyborami prezydenckimi i parlamentarnymi jako czynnika kształtowania francuskiej przestrzeni rywalizacji politycznej zob. Ł. Jakubiak, *The Convergence...*, s. 135–154.

41 *Projet de loi constitutionnelle n° 911 pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, < http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b0911_projet-loi.pdf >, dostęp: 18 lipca 2020 r.

42 Szerzej na temat możliwości poszerzenia form partycypacji obywatelskiej w pierwszych latach prezydentury Emmanuela Macrona zob. J. Giudicelli, *Le projet...*, s. 215–235.

życia demokratycznego (*pour un renouveau de la vie démocratique*)⁴³. W tym przypadku uwzględnione zostały postulaty zmian w odniesieniu do referendum z inicjatywy podzielonej. Do położenia większego nacisku na kwestię partycypacji obywatelskiej przyczyniły się masowe protesty społeczne organizowane przez powstały pod koniec 2018 r., tzw. ruch żółtych kamizelek (*le mouvement des gilets jaunes*). Wśród jego postulatów znalazło się również wzmocnienie udziału obywateli w życiu publicznym poprzez rewaloryzację demokracji bezpośredniej. We wzmiankowanym projekcie postanowiono wyłączyć przepisy wprowadzone w 2008 r. do osobnego, na nowo zredagowanego, rozdziału XI pt. „O partycypacji obywatelskiej”. W intencji autorów reformy miałyby tu zostać zamieszczone zrewidowane unormowania dotyczące referendum z inicjatywy podzielonej, jak również regulacje poświęcone nowemu organowi – Radzie Partycypacji Obywatelskiej (*Le Conseil de la participation citoyenne*)⁴⁴. Skupiając się na tych pierwszych (projektowany art. 69 zrewidowanego tekstu ustawy zasadniczej), należy zasygnalizować najważniejsze zmiany. Po pierwsze, zostałyby obniżone wymagania dotyczące przedkładania w tym trybie propozycji ustaw. Wystarczyłoby poparcie jednej dziesiątej parlamentarzystów oraz miliona uprawnionych wyborców. Po drugie, zgłaszana propozycja nie mogłaby służyć uchynieniu przepisu ustawowego promulgowanego w okresie krótszym niż trzy lata. Po trzecie, wyłączone byłyby z niej regulacje przedłożone w trakcie trwającej kadencji parlamentu, będące przedmiotem prac parlamentarnych, albo już przyjęte przez parlament, ale jeszcze nie promulgowane. Po czwarte, jeśli w następstwie referendum określona propozycja zostałaby przyjęta, niedopuszczalne byłoby uchwalenie w tej samej kadencji legislatury regulacji sprzecznych z tymi, które znalazły akceptację większości obywateli. Należy zaznaczyć, że przedmiotem referendum z inicjatywy podzielonej miałyby w dalszym ciągu być kwestie wskazane w art. 11 ust. 1, przy czym w świetle omawianego projektu ustawy konstytucyjnej uległyby one dalszemu, w stosunku do zmian wprowadzonych w latach 1995 oraz 2008, rozszerzeniu.

43 *Projet de loi constitutionnelle n° 2203 pour un renouveau de la vie démocratique*, < http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b2203_projet-loi.pdf >, dostęp: 18 lipca 2020 r.

44 Wymaga podkreślenia, że organ ten miałby zastąpić dotychczasową Radę Gospodarczo-Społeczną i ds. Środowiska Naturalnego (*Le Conseil économique, social et environnemental*).

Dotychczasowa praktyka stosowania referendum z inicjatywy podzielonej dowodzi, że z racji różnego rodzaju obostrzeń nie jest to narzędzie ustrojowe, które może zredefiniować podejście do demokracji bezpośredniej, a w szczególności do instytucji referendum. Taka daleko idąca redefinicja nastąpiła wraz z przyjęciem konstytucji V Republiki, gdy we francuskim porządku prawnym pojawiło się referendum, które miało służyć przyjmowaniu ustawodawstwa innego niż konstytucyjne. Przepisy wówczas wprowadzone nie pozostały martwą literą, lecz z większym lub mniejszym nasileniem znajdowały zastosowanie w różnych okresach V Republiki. Nowelizacja z 2008 r., choć szła w kierunku większego upodmiotowienia obywateli, z całą pewnością nie dokonała podobnego przełomu, a za taki można by uznać sytuację, w której organy państwa (prezydent Republiki, rząd, parlament) tracą dotychczasową kontrolę nad procesem referendalnym. Tymczasem, oceniając z tego punktu widzenia przepisy dodane ustawą o modernizacji instytucji V Republiki, należy stwierdzić, że chodziło przede wszystkim o to, by tę kontrolę zachować. Uchwalenie w przedstawionym brzmieniu projektu reformy konstytucyjnej z 2019 r. mogłoby skutkować – z racji obniżenia wymogów, których spełnienie jest konieczne do wniesienia propozycji ustawy referendalnej – ożywieniem praktyki referendalnej, jednak i w tym przypadku trudno byłoby mówić o kolejnej, po tej z 1958 r., zmianie paradygmatycznej. W świetle projektowanej reformy podstawowe komponenty referendum z inicjatywy podzielonej zostałyby bowiem utrzymane.

Shared Initiative Referendum in the French Legal Order

The paper deals with the so-called shared initiative referendum (*le référendum d'initiative partagée*) within the framework of the French constitutional system. This type of popular vote was established following the most extensive modification to the Constitution of the Fifth Republic which took place in 2008. Under the amended Article 11 of the 1958 Constitution, a fifth of members of parliament, supported by a tenth of eligible voters, may submit a bill which, subject to further procedural requirements, may be passed in a nationwide referendum. The author presents the most important features of the referendum before the reform, as well as the constitutional and statutory provisions that may be applied

after the reform was conducted. It can be argued that this amendment did not lead to a breakthrough in the role of the referendum in the constitutional system of the Fifth Republic. Although citizens can now participate in its initiation, it is still a tool over which the public authorities have full control. In the case of the shared initiative referendum, however, the emphasis was placed differently on the role of the legislative and executive. The former has been strengthened and the latter weakened. The draft constitutional changes presented in 2019 at the initiative of President Emmanuel Macron are to contribute to the initiation of such referenda, but their purpose is not to introduce fundamental structural reforms.

Keywords: shared initiative referendum, France, Fifth Republic, citizen participation, president, parliament, Constitutional Council

Łukasz Jakubiak – dr hab. nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, politolog i prawnik, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ, numer ORCID: 0000-0001-6219-8161.

Bibliografia

- Blachèr Ph., *Contrôle de constitutionnalité et volonté generale*, Paris 2001.
- Boichot L., *ADP: le référendum ne sera pas automatique même si les signatures sont réunies*, „Le Figaro” z 21 czerwca 2019 r., < <https://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/decryptages/adp-le-referendum-ne-sera-pas-automatique-meme-si-les-signatures-sont-reunies-20190621> >, dostęp: 20 lipca 2020 r.
- Boichot L., *Soutenir le référendum ADP, mode d’emploi*, „Le Figaro” z 21 czerwca 2020 r., < <https://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/referendum-contre-la-privatisation-d-aeroports-de-paris-la-collecte-des-signatures-debute-20190612> >, dostęp: 20 lipca 2020 r.
- Branchet B., *Contribution à l’étude de la Constitution de 1958. Le contreseing et le regime politique de la Ve République*, Paris 1996.
- Carcassonne G., Guillaume M., *La Constitution*, Paris 2016.
- Chagnollaud D., Quermonne J.-L., *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, Paris 1996.
- Clôture du référendum d’initiative partagée sur la privatisation d’ADP*, < <https://www.vie-publique.fr/en-bref/273802-cloture-du-referendum-dinitiative-partagee-sur-la-privatisation-dadp> >, dostęp: 19 lipca 2020 r.

- Conac G., *Article 11*, w: *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, red. F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot, Paris 2009.
- Fatin-Rouge Stéfanini M., *Le contrôle du referendum par la justice constitutionnelle*, Paris-Aix-en-Provence 2004.
- Favoreu L., Gaïa P., Ghevontian R., Mestre J.-L., Pfersmann O., Roux A., Scofoni G., *Droit constitutionnel*, Paris 2019.
- Frangi M., *Le Président de la République. Arbitrer, diriger, négocier*, Paris 2012.
- Gaïa P., Ghevontian R., Mélin-soucramanien F., Oliva É., Roux A., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel. Ouvrage créé par L. Favoreu et L. Philip*, Paris 2018.
- Gariazzo O., *Article 40*, w: *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, red. F. Luchaire, G. Conac, X. Prétot, Paris 2009.
- Gérard M., *Un projet de référendum sur la cause animale réunit des grands noms de la tech et une vingtaine d'associations*, „Le Monde” z 2 lipca 2020 r., < https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/07/02/un-projet-de-referendum-sur-la-cause-animale-reunit-des-grands-noms-de-la-tech-et-une-vingtaine-d-associations_6044990_3244.html >, dostęp: 18 lipca 2020 r.
- Gicquel J., Gicquel J-É., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Issy-les-Moulineaux 2015.
- Giudicelli J., *Le projet de loi constitutionnelle a-t-il l'ambition de dépasser le referendum d'initiative «partagée» instauré en 2008 et de créer une procédure référendaire d'initiative citoyenne? Quels sont la genèse, les réticences et les enjeux de ce débat autor du referendum sous la Ve République?*, w: *La réforme institutionnelle sous le quinquennat d'Emmanuel Macron. Les projets de loi pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, red. Ph. Claret, F. Savonitto, Paris 2020.
- Gohin O., *Droit constitutionnel*, Paris 2013.
- Granat M., *Zakres zmian wprowadzonych w Konstytucji Francji ustawą konstytucyjną z 23 lipca 2008 r.*, w: *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013.
- Hamon F., *La nouvelle procédure e l'article 11: un «vrai faux referendum d'initiative populaire»*, w: *La révision e 2008: une nouvelle Constitution?*, red. J.P. Camby, P. Fraisseix, J. Gicquel, Paris 2011.
- Hamon F., *Le référendum d'initiative partagée sera bientôt opérationnel mais l'on s'interroge encore sur son utilité*, „Revue française de droit constitutionnel” 2014, nr 98.
- Hamon F., *Le référendum. Étude comparative*, Paris 2012.
- Jakubiak Ł., *Referendum jako narzędzie polityki. Francuskie doświadczenia ustrojowe*, Kraków 2012.

- Jakubiak Ł., *The Convergence of Presidential and Parliamentary Elections in France: Analysis of Systemic Tendencies from the Perspective of Sixty Years of the Fifth Republic*, „Polish Political Science Yearbook” 2019, no. 1.
- Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r., tłum. W. Skrzydło, w: *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.
- Konstytucja V Republiki Francuskiej*, wstęp i tłum. J. Szymanek, Warszawa 2011.
- Krzemiński M., *Premier w V Republice Francuskiej. Geneza – ramy prawne – praktyka*, Warszawa 2019.
- Kubuj K., *Zmiana Konstytucji V Republiki Francuskiej. Przedmiot – tryb – kontrola*, Warszawa 2018.
- Mathieu B., *Le droit contre la démocratie*, Issy-les-Moulineaux 2017.
- Popławska E., *Podział władzy we Francji. Prolegomena*, w: *Konstytucja – rząd – parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. P. Radziewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014.
- Privatisation d’ADP: la Cour constitutionnelle constate l’échec du projet de referendum*, „Le Figaro” z 13 marca 2020 r., < <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/adp-echec-de-la-petition-pour-un-referendum-sur-la-privatisation-20200313> >, dostęp: 20 lipca 2020 r.
- Skrzydło W., *Największa nowelizacja Konstytucji V Republiki (z dnia 23 lipca 2008 roku)*, w: *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów. Księga poświęcona pamięci Profesora Jerzego Stembrowicza*, red. S. Bożyk, Białystok 2009.
- Szymanek J., *Parlament we francuskiej tradycji ustrojowej*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 6.
- Verpeaux M., Monalivet P. (de), Roblot-Trozier A., Vidal-Naquet A., *Droit constitutionnel. Les grandes décisions de la jurisprudence*, Paris 2017.