

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe
Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

Strasbourg, le 6 juin 1990

CPL/P (25) 9

COMMISSION PERMANENTE

LES ELECTIONS MUNICIPALES EN POLOGNE
DU 27 MAI 1990

Rapport de la mission des
cinq observateurs de la CPLRE

1. COMPOSITION DE LA DELEGATION D'OBSERVATEURS

L'invitation adressée à la CPLRE à désigner cinq observateurs avait été envoyée le 10 mai par le gouvernement polonais, ce qui a permis au Bureau de la CPLRE, réuni le 11 mai, de procéder à la nomination des cinq observateurs. Un des membres désignés, ayant dû renoncer à la mission à quelques jours des élections, il a pu être remplacé par un autre membre.

La composition de la délégation était la suivante :

M. Morgan, Vice-Président de la CPLRE
(Conservateur - Royaume-Uni)

M. Haegi, Rapporteur de la CPLRE pour les relations
avec les pouvoirs locaux des pays d'Europe centrale et
orientale (Libéral, Suisse)

M. Tchernoff, Président de la Commission de l'Environnement
naturel et bâti (Libéral, Pays-Bas)

Mme Farrington, Présidente de la Commission de la Culture,
de l'Education et des Media (Travailleuse - Royaume-Uni)

M. Mentz, Vice-Président de la Commission de l'Environnement
naturel et bâti (CDU - République Fédérale d'Allemagne)

La délégation était accompagnée d'un membre du Secrétariat,
M. R. Locatelli, Secrétaire Exécutif de la CPLRE. Par ailleurs, deux
observateurs américains suivaient également les élections et, avec
notre accord, ils ont participé à une bonne partie du programme.

Il s'agissait de la Vice-présidente de la Commission nationale
électorale du Parti Démocrate et du Directeur Général de
l'Association des Maires des Etats-Unis.

2. Programme de la mission des observateurs de la CPLRE

Le programme préparé pour la délégation avec son accord figure
en annexe au présent rapport.

Le samedi 26 mai au matin et une partie de l'après-midi et de
la soirée se sont déroulées toute une série de rencontres avec M.
Regulsky, Ministre responsable de la réforme des collectivités
locales, M. Stepien, Commissaire général chargé de l'organisation des
élections, M. Makarczyk, Vice-Ministre des Affaires Etrangères, M.
Stelmachowski, Président du Sénat, M. Aleksander Hall, Ministre
responsable pour les problèmes des partis politiques et leurs
collaborateurs.

Ces contacts ont servi pour connaître en détail le
nouveau système de l'autonomie locale en Pologne, la structure des
communes urbaines et rurales, l'organisation générale des élections,
le système de vote et le dépouillement, le paysage des partis et
mouvements politiques en Pologne, etc. Une importante documentation
nous a été remise. Ces contacts préliminaires et la documentation ont
permis à la délégation de s'informer de manière très complète avant la
visite des Bureaux de vote.

Les membres de la délégation tiennent d'ailleurs à exprimer leurs remerciements aux autorités polonaises pour avoir facilité leur mission en mettant à leur disposition toute l'information et tous les moyens nécessaires pour la conduire avec efficacité.

Des rencontres avec les principaux partis politiques ont eu lieu samedi après midi et au cours du dîner et lors des visites des Bureaux de vote, le dimanche 27.

Le lundi matin 28 mai a été consacré à des réunions d'évaluation avec le Ministre Regulsky, le Commissaire général M. Stepien, et à des contacts d'information avec des représentants du Ministère des Affaires Etrangères.

La mission s'est achevée par une Conférence de presse à laquelle ont participé les observateurs du Conseil de l'Europe et les deux observateurs américains.

Comme les observateurs qui s'étaient rendus dans les régions de Gdansk et de Cracovie n'ont pu rejoindre Varsovie qu'à peine une heure avant la Conférence de presse le groupe a décidé de ne pas rédiger de déclaration sur place, mais de prévoir la rédaction d'un rapport détaillé approuvé par procédure écrite.

3. L'importance des collectivités locales et des élections municipales en Pologne

Les autorités polonaises nous ont déclaré que ces élections municipales, les premières complètement démocratiques depuis la deuxième guerre mondiale, étaient aussi importantes que les élections nationales.

Ces élections doivent être placées dans le contexte politique et législatif de la Pologne au printemps 1990.

Ces élections locales constituaient pour les nouvelles autorités polonaises un véritable acte de construction de la démocratie par la base. Dès les négociations de la "Table Ronde" conclues au début du printemps 1989, les responsables de Solidarité ont fait de l'autonomie locale une pierre angulaire du processus de retour à la démocratie. D'ailleurs c'est à l'initiative d'une Commission du Sénat, la deuxième chambre élue en juin 1989, que le projet de loi de création des collectivités locales largement décentralisées a été proposé et ensuite discuté et adopté par les deux chambres, la Diète et le Sénat. Le but recherché était de briser les pouvoirs et les réseaux de la nomenclatura existant au niveau local, jusqu'ici simple échelon administratif de l'Administration de l'Etat.

La nouvelle loi, publiée le 19 mars 1990, et dont nous avons reçu le texte définitif en français et en anglais, s'inspire largement et est conforme aux principes consacrés par la Charte Européenne de l'autonomie locale. Chaque collectivité locale "autogérée" constituera une véritable démocratie parlementaire en miniature, avec un Conseil élu au suffrage universel et un exécutif responsable devant le conseil, élu par celui-ci. Les collectivités locales disposent de la personnalité juridique et sont appelées à prendre en charge toutes les affaires publiques d'importance locale non réservées par la loi à d'autres instances. Les compétences énumérées par la loi sont importantes et elles vont de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, à l'environnement, aux réseaux d'assainissement, à la voirie locale, aux installations culturelles et sportives, à l'aide sociale, aux logements sociaux, à l'approvisionnement en eau potable et en énergie, à l'ordre public, etc. Il s'agit d'une énumération non

limitative, la compétence communale étant clairement d'ordre général. Une loi qui venait d'être adoptée par le Parlement, une semaine avant les élections, a précisé la portée des transferts de compétences aux municipalités. Les nouvelles communes polonaises peuvent même exercer une activité juridique dépassant les tâches à caractère d'utilité publique, si les besoins sociaux l'exigent. Elles pourront donc créer des entreprises industrielles et commerciales. Les communes ou des groupements de communes seront propriétaires des biens et des entreprises de service public, tels que les entreprises d'eau, d'assainissement, de construction et gestion de logements sociaux, qu'elles pourront gérer directement, concéder ou même privatiser. Le gouvernement recense, commune par commune, tous les biens à transférer à la municipalité ou à privatiser, ce qui souligne l'importance politique et économique des nouvelles collectivités locales polonaises.

Par ailleurs, la loi prévoit la possibilité de créer des associations de communes et d'accords intercommunaux par adhésion libre (sauf dans certaines grandes agglomérations où les collectivités locales, correspondant à un arrondissement seront obligées de créer une sorte de communauté urbaine). Au niveau régional (voivodies) les communes créeront une association ayant la possibilité de contrôler les activités des administrations décentralisées de l'Etat par l'intermédiaire d'un petit Conseil appelé "Diétine".

Les ressources locales seront composées du produit d'impôts locaux, de subventions globales de l'Etat et du revenu des biens de la commune. En attendant la réforme d'ensemble des finances de l'Etat, en 1991, les collectivités locales toucheront des dotations provisoires.

Une large démocratie directe est prévue car le référendum communal est possible, soit à l'initiative du Conseil communal, soit suite à une motion signée par un dixième au moins des électeurs. Le résultat du référendum sera impératif pour l'exécutif communal. Il pourra porter aussi bien sur la révocation du conseil communal que sur la sécession d'une partie de la commune.

Bref la délégation a conclu que les nouvelles collectivités locales polonaises disposent d'une très large autonomie, le problème étant maintenant de les doter des moyens administratifs et financiers nécessaires.

4. Les structures locales, l'organisation des élections et le système de vote

Les élections portaient sur 2 383 communes (dont 830 villes) pour une population de plus de 37 000 000 habitants (et 26 000 000 de votants). Autant préciser que les communes polonaises couvrent des surfaces importantes, la présente structure étant encore celle issue de la réforme de 1975 qui a conduit à d'importantes fusions notamment dans les zones rurales.

Le système électoral était différent dans les villes de plus de 40 000 habitants (une centaine) et dans les petites villes et communes de moins de 40.000 habitants.

Dans les villes de plus de 40.000 habitants il s'agissait d'un scrutin de liste à la proportionnelle intégrale, chaque liste devant être présentée par au moins 150 électeurs. Chaque circonscription électorale donnait lieu à un nombre variable de candidats élus.

Dans les petites villes et communes de moins de 40.000 habitants, c'est-à-dire dans la majorité des circonscriptions, il s'agissait d'un scrutin uninominal, majoritaire à un tour. Il suffisait de 15 électeurs pour présenter un candidat. Un seul candidat résultait élu par circonscription.

Avait droit de vote chaque citoyen de nationalité polonaise résidant dans la commune et ayant au moins 18 ans et n'étant pas déchu de ses droits civiques suite à des jugements pour crime.

Le nombre des conseillers communaux élus était fixé par la loi: de 15 membres dans les communes de moins de 4 000 habitants à 40 dans les communes de 100 000 habitants jusqu'à un maximum de 100.

Pour l'organisation des élections ont été créés :

- la Commission générale aux élections assistée d'une commission de juges ;
- la Commission provinciale des élections composée de juges ;
- la Commission communale des élections ;
- un Comité électoral dans chaque Bureau de vote.

La loi électorale a déterminé la distribution des sièges entre les circonscriptions électorales qui composent chaque commission. Le nombre de conseillers élus dans chaque circonscription est proportionnel au nombre d'habitants de la circonscription. La Commission communale des élections a proposé le nombre de circonscriptions électorales, leurs limites et le nombre d'élus par circonscription (dans les villes de plus de 40 000 habitants). La Commission provinciale des élections a arrêté ses décisions sur la base de ces propositions.

Chaque bureau électoral procède au comptage des voix et transmet les résultats à la Commission électorale communale qui établit la répartition des sièges (pour les communes à système proportionnel). La Commission provinciale procède au contrôle du comptage et annonce les résultats à la Commission nationale. Ces Commissions sont composées par des juges ou des fonctionnaires assermentés. Les partis et les candidats indépendants ont désigné des observateurs. Au total quelque 300 000 personnes ont été engagées pour l'organisation des élections.

Tous les représentants des partis interrogés par la délégation se sont déclarés satisfaits de l'organisation du scrutin et de son impartialité.

5. Les mouvements et les partis politiques en Pologne

L'ensemble des contacts et la documentation relatés sous (2) ci-dessus et sous (7) ci-dessous ont permis à la délégation d'observateurs de se faire une idée assez précise du paysage politique en Pologne au moment des élections municipales.

La Pologne est un pays où la formation des partis politiques est encore en pleine gestation. La vie politique et sociale de base est en pleine reconstruction, la grande majorité de la population étant encore sous le choc et le refus du "parti" ancien, au point que le simple mot de "parti" revêt une connotation négative.

Il n'est donc pas étonnant qu'un mouvement fondé sur la base syndicale et sur des comités de citoyens créés spontanément dans la plupart des communes rencontre beaucoup plus de suffrages que des "partis" politiques, qu'ils soient liés au régime précédent ou non. Ceci explique tant le nombre limité de candidats autres que ceux portant le label "Solidarnosc" ou les indépendants, que les résultats des élections.

Il ne se passe pas de jour sans que le paysage politique évolue et de nouveaux partis soient créés. Ainsi la commission électorale nationale a dénombré quelque 80 organisations qui peuvent être considérées comme des partis politiques à vocation nationale, 270 organisations qui peuvent être comparées à des partis régionaux ou locaux, et 660 autres organisations diverses soutenant des candidats et ne se présentant pas comme des partis. Parmi celles-ci il y a toute sorte d'organisations qui peuvent aller des habitants d'une rue à l'association d'amitié franco-polonaise, à la liste d'une entreprise ou encore à l'association des donneurs de sang.

La délégation a reçue une liste de 80 partis et des informations à propos de ceux parmi cette liste qui représentent une certaine réalité, toute relative comme nous avons pu le constater lors de l'examen des résultats:

Gauche

- Parti socialiste polonais (parti d'opposition, plutôt lié à la doctrine sociale de l'église)
- Sociale démocratie de la République de Pologne (la suite de l'ancien parti ouvrier unifié de Pologne POUP)
- Union démocratique sociale polonaise (dérivé du POUP mais ne se réclamant plus du marxisme-léninisme)

Mouvements paysans

- Parti paysan polonais - Solidarité
- Parti paysan polonais (résultat de l'union des paysans unifiés, allié au POUP et d'un autre parti paysan)
- Mouvements indépendants
- Confédération pour une Pologne indépendante (groupe radicalement anti-communiste)
- Parti démocrate (d'abord allié au POUP, mais ayant fait alliance avec Solidarité après les élections de juin 1989)

Mouvements d'inspiration chrétienne démocrate

- Parti travailliste (pour une propriété partagée entre les ouvriers)
- Union chrétienne sociale (organisation œcuménique de plusieurs religions chrétiennes, avant allié au POUP)
- PAX (avant allié au POUP, d'inspiration nationaliste catholique dans un ordre socialiste)
- Association chrétienne sociale polonaise (avant allié au POUP)

Mouvement nationaliste

- Union chrétienne nationale (axée sur une politique nationale basée sur l'éthique chrétienne et l'ordre social basé sur la famille)

Mouvements d'inspiration libérale et conservatrice

- Congrès libéral démocratique (jeunes entrepreneurs)
- Union pour une politique réaliste (d'inspiration libérale économique)
- Mouvement politique polonais (libéral conservateur, centre-droit)

Cette longue liste de partis et mouvements politiques ne couvre qu'une partie très limitée des préférences politiques de la population polonaise, car comme le pourcentage des candidats et des suffrages exprimés le prouvent (voir sous les points 6 et 9), l'essentiel de la population polonaise donne ses faveurs à "Solidarnosc" et aux "Comités civiques" qui se réclament de ce mouvement, et aux candidats indépendants (surtout à la campagne).

Point n'est besoin de décrire Solidarnosc, syndicat et mouvement bien connu. Le phénomène polonais des "Comités civiques" mérite par contre quelques explications supplémentaires.

Ces comités civiques se sont constitués en dehors de Solidarnosc, à l'occasion des élections du Parlement en juin 1989, d'abord à l'échelle des voivodies et ensuite des communes, voire des arrondissements et des quartiers dans les villes. On dénombre plus de 2000 comités civiques ayant au maximum une centaine de membres. Certains prennent le nom de Solidarité, avec son accord, mais ils sont parfois deux en concurrence dans la même ville. En province, ils sont le plus souvent issus du syndicat Solidarité des agriculteurs. Ces comités se sont d'abord organisés dans une optique communautaire pour aider la population à faire face à des problèmes sociaux, de logement, etc. Mais progressivement ils sont devenus une force politique et ont préparé les élections locales et les nouveaux cadres politiques locaux. Ils s'inspirent du programme de Solidarnosc, mais conservent aussi leur indépendance et ne partagent pas toujours les "investitures" de candidats de "Solidarité". A l'échelle nationale il y a un Comité national des comités civiques qui s'efforce d'assurer une coordination, n'exerce pas d'autorité centrale, mais uniquement une mission de conseil et d'assistance. Il en va de même au niveau des voivodies. Ces comités civiques sont certainement la force politique qui s'est le mieux préparée aux élections locales et a su fournir plus de candidats que les nombreux partis.

Les candidats indépendants sont en général, en milieu rural, des personnalités connues et estimées par la population, mais dans certain cas se cachent derrière ces "indépendants" des représentants de l'ancien régime. En général toutefois la population sait reconnaître les vrais indépendants des faux et est aidée pour cela par les comités civiques.

La campagne électorale a été assez peu mobilisatrice, car les programmes des partis n'étaient ni précis, ni très diversifiés. Surtout les moyens dont disposent les partis sont très limités, et souvent dérisoires (petites affiches électorales artisanales, peu de réunions publiques). L'accès au média était réglé et tous les représentants des partis rencontrés se sont déclarés satisfaits de l'application de ces règles. Toutefois les débats n'ont pas été très mobilisateurs, aussi par manque d'expérience des candidats à mener de tels débats.

En milieu rural, les candidats indépendants ont mené une campagne de type porte à porte. Aucune règle n'existait sur le financement des partis, sauf l'obligation de le rendre publique. L'aide de l'étranger était donc possible, mais en général mal perçue par la population, donc très peu pratiquée.

A part la force politique représentée par Solidarnosc et les comités civiques et les mouvements d'inspiration syndicale, les autres partis sont handicapés soit par le passé (le POUF et ses anciens alliés) soit par leur jeunesse et faiblesse d'organisation.

Le gouvernement, ainsi poussé par d'autres forces politiques, a ressenti le besoin d'une loi sur les partis et introduit un projet au Parlement. La Diète vient de remanier ce projet assez sérieusement, en général en rendant la création de nouveaux partis plus difficile (1000 signatures requises pour créer un parti alors que le gouvernement n'avait pas fixé de limites, interdiction de financement par l'étranger, règles d'accès aux médias pas suffisamment claires et conditions d'existence légale compliquées). Ce projet va être discuté par le Sénat et on attend le résultat final du débat parlementaire. Le gouvernement n'est pas très satisfait des changements apportés, car de nature à défendre les partis existants et au plan de la technique juridique, pas exempts de critiques.

Une certaine évolution est en cours en Pologne et si le mécontentement causé par la politique de rigueur économique et sociale pratiquée par le gouvernement a pu être une des causes de l'absentéisme électoral, cela ne semble pas profiter aux partis et surtout pas aux partis de l'ancien régime. Certains craignent par contre la remontée de mouvements politiques d'expression plutôt nationaliste et xénophobe. Toutefois les résultats des élections municipales ne semblent pas avoir confirmé ces craintes.

Solidarité qui représente une part très importante de la population, surtout dans les zones très urbanisées et industrielles, renferme plusieurs courants et opinions. Est-ce qu'il va donner lieu à un grand parti ou à plusieurs partis comme certains le préconisent ? Les prochains développements le montreront.

6. Les candidats en présence et le fonctionnement du dispositif de recours des décisions des Commissions électorales

Le nombre de candidats et leur "pluralisme politique" sont certainement un élément important pour juger du caractère "libre" et "démocratique" d'une élection.

Quelques chiffres illustrent la situation et permettront de mieux juger les résultats :

Nombre de communes : 2383
 Nombre de sièges à pourvoir : 52.028
 Nombre de candidats : 147.327
 Moyenne nationale des
 candidats par siège : 2,8

Dans les villes de plus de 40.000 habitants (système proportionnel de liste)
 Candidats par siège : 4,6 en moyenne

Dans les petites villes et communes rurales
 Candidats par siège : 2,6 en moyenne

Il apparaît clairement qu'en ville les candidats étaient bien plus nombreux : nous en avons observé en moyenne entre 4 et 9 listes en présence, la plupart présentés par des partis et certaines indépendantes. En zone rurale il se trouvait plus généralement deux ou trois candidats souvent indépendants.

Dans 2091 circonscriptions (sur 47 254 circonscriptions à système uninominal majoritaire) seulement un candidat était en présence (souvent indépendant) et dans 45 aucun candidat n'a été présenté. Cela montre le plus faible degré de politisation des campagnes et la difficulté de trouver des candidats dans ces circonscriptions rurales, malgré l'effort des partis et des comités civiques. Nos observateurs ayant questionné des électeurs de circonscriptions où se présentait un seul candidat sur leur motivation de vote, la réponse a été "pour montrer notre volonté de voir un changement aussi au niveau local".

La répartition des candidats présentés par parti nous a été indiquée par la commission nationale des élections :

-Dans les petites villes et zones rurales (système majoritaire)

24 % Comités civiques solidarnosc
 8 % Parti paysan polonais
 2,5 % Parti paysan Solidarnosc
 1 % Parti démocrate

Le reste : autres partis, organisations diverses et surtout candidats indépendants.

-Dans les villes de plus de 40 000 habitants (système proportionnel)

- 23 % Comités civiques, Solidarnosc
- 12 % Autres groupes de citoyens et candidats indirectement liés à Solidarnosc
- 9 % Parti démocrate
- 6 % Confédération pour une Pologne indépendante
- 5 % Sociale Démocratie de la République de Pologne
- 5 % Parti paysan polonais
- 3 % Partis d'inspiration chrétienne démocrate

Il est utile de rappeler ici les problèmes rencontrés au cours de l'organisation, les recours et les décisions prises par les instances judiciaires compétentes. S'agissant des premières élections complètement libres en Pologne depuis de très longues années, tout l'appareil administratif et judiciaire mis en place devait passer un test difficile. En général on a pu constater un fonctionnement très satisfaisant et très peu de conflits et recours.

La question la plus controversée concernait le découpage des communes en circonscriptions électorales. 20 recours ont été présentés, et le tribunal des juges affecté à la Commission nationale des élections en a retenu 6, les autres étant fondés plutôt sur une mauvaise compréhension de la loi. Dans d'autres cas il s'agissait de petits villages réclamant de devenir une circonscription.

En ce qui concerne la composition des commissions locales électorales, concernant plus de 200 000 personnes, seulement 9 recours ont été présentés et un seul retenu. Un seul cas de boycott fut signalé dans le village de Niwistka qui réclamait d'être reconnu en tant que village de montagne et de bénéficier des aides liées à une telle classification.

Au niveau de la désignation des candidats (plus de 147.000) le principal problème était posé par les sièges sans candidats (finalement 45 à la fin de la procédure). Ce fait était dû principalement au manque de confiance dans la stabilité du changement ou à la méconnaissance de la procédure de désignation. Les recours au sujet de la désignation des candidats portaient principalement sur l'identification des partis. Une vingtaine de recours présentés contestaient l'utilisation de l'appellation "Solidarnosc" et furent retenus par le tribunal électoral. Un seul cas a porté sur la remise en cause d'un candidat, à cause d'une incapacité à se porter candidat suite à condamnation pour crime prévue par la loi.

La campagne proprement dite - soit par voie d'affiches, à travers la presse locale, très active pour présenter les candidats, ou par radio et TV - n'a donné lieu qu'à très peu de recours, le plus souvent pour propos diffamatoires. En général, la campagne a soulevé peu d'émotion et un intérêt limité. La raison principale portait sur le fait que la population n'est pas habituée à participer à des campagnes électorales. En outre les partis, les candidats indépendants et les media n'ont pas su mobiliser le public par manque de moyens et d'expériences.

7. Observation des bureaux de vote

La mission d'observation proprement dite s'est déroulée grâce à l'appui logistique fourni par les autorités polonaises, en 5 groupes distincts dont 2 à Varsovie et la région avoisinante, 2 à Gdansk et sa région avoisinante et 1 à Cracovie et sa région. Chaque groupe était composé d'un observateur plus, quand cela était possible, d'un accompagnateur du Conseil de l'Europe (y compris les deux responsables de l'antenne d'information de Varsovie) et en tout cas un accompagnateur interprète fourni par les autorités polonaises ainsi que d'une voiture officielle avec chauffeur.

Les deux groupes de Varsovie ont pu visiter une trentaine de bureaux de vote et les deux autres une vingtaine de bureaux supplémentaires. Nos visites étaient faites aux centre-villes, en banlieue, dans des grosses bourgades et dans les communes rurales, compte tenu du système électoral différent.

Ces visites étaient faites selon notre volonté, sans préavis, le choix des bureaux de vote étant très facile vu qu'ils étaient parfaitement signalés et repérables sans difficulté. Des rendez-vous ont été pris dans les seuls cas où la TV voulait filmer notre mission d'observation.

Les membres étaient libres de visiter les bureaux de vote, vérifier les urnes si elles étaient bien scellées, les cabines de vote.

Ces discussions et contacts, y compris avec les responsables des commissions électorales et du contrôle du dépouillement, ont permis d'avoir une connaissance complète des détails d'organisation matérielle des élections, concernant le choix des locaux, les informations officielles fournies aux électeurs, la distribution du matériel électoral aux différentes commissions électorales, les questions relatives à la sécurité pendant le vote et le dépouillement, les instructions données concernant les modalités du dépouillement dans chaque local. Les réponses obtenues ont été très satisfaisantes et nous avons pu vérifier pendant nos visites des différents locaux qu'elles étaient effectivement mises en pratique.

De nombreux interviews ont été conduits avec les présidents des locaux, les membres des commissions électorales et des électeurs. Nos questions techniques pour vérifier la connaissance des procédures par les membres des commissions ont reçu des réponses satisfaisantes. De même, les électeurs interrogés n'ont jamais semblé éprouver de difficultés à comprendre la façon de remplir leur bulletin de vote. Mercredi 30 mai, les résultats officiels comptaient néanmoins 2,97 % de bulletins nuls.

Le groupe qui s'est rendu à Cracovie (M. Tchernoff) a pu également visiter le Centre de calcul électronique qui devait effectuer le dépouillement au niveau de la voivodie (deuxième dépouillement) parallèlement à la procédure manuelle. Ce système informatique était testé pour la première fois à Cracovie et son utilisation devrait, en cas de succès du test, être étendue à tout le pays pour de futures élections. Etabli sous UNIX, le programme est apparu tout à fait comparable à ce que l'on trouve en Suisse ou en République fédérale d'Allemagne pour cette opération.

Les deux observateurs qui se sont rendus à Gdansk, Mme Farrington et M. Morgan ont également rencontré de nombreux représentants des partis politiques et leurs candidats.

Un des groupes de Varsovie (M. Haegi) a pu également assister au début des opérations de dépouillement et comptage des bulletins.

L'impression générale de ces visites était excellente. Les locaux de vote étaient tous fort bien organisés et, fait remarquable, facilement repérables de l'extérieur. Dans tous les cas les procédures nous ont parues exemptes de fraude et souvent régnait, en particulier dans les petites communes, une ambiance décontractée ; nous avons notamment observé de nombreux couples se rendant sur place avec leurs enfants. Nous avons vu des votants des deux sexes en nombre globalement égal, et de toutes les classes d'âge.

Quelques points techniques de détails ont été relevés ; notamment l'absence de comptage du nombre de bulletins effectivement mis dans l'urne, l'utilisation d'un isolement par la famille entière simultanément, la non-utilisation des isolements par certains électeurs pour remplir leur bulletin (souvent des personnes âgées préférant utiliser une chaise qui était disponible par hasard hors des cabines).

Quelques électeurs ont été questionnés sur ces pratiques de vote en famille, et ils ont déclaré qu'ils n'ont plus de "secrets" entre eux et que les Polonais n'entendent plus se laisser imposer des règles bureaucratiques, fussent des règles liées à la procédure de vote.

Dans l'ensemble, le déroulement de ces élections locales peut être considéré, à quelques détails près, comme tout à fait semblable à ce qu'on peut observer dans la plupart des pays d'Europe occidentale et les observateurs les ont considérées comme permettant l'exercice d'un vote tout à fait conforme aux principes démocratiques.

Les observateurs ont conclu qu'en aucune manière ces détails techniques ne pourraient affecter ni les résultats du vote, ni le caractère libre et équitable des élections.

En conclusion, on peut affirmer que de l'avis unanime de notre délégation - partagée aussi par les observateurs américains - il s'est agi d'élections municipales démocratiques libres, équitables et très bien organisées.

Les représentants des différents partis que nous avons rencontrés étaient satisfaits du déroulement des opérations de vote.

Les avis exprimés par les Ambassadeurs rencontrés par certains observateurs ont pleinement confirmés ces impressions.

8. Contacts avec la presse et les média

La presse écrite, la radio et télévision se sont intéressées à la mission d'observation et ont filmé les observateurs dans un bureau de vote dans les trois principales villes visitées. Les membres de la délégation d'observateurs et le secrétariat ont été interviewés sur les impressions de leur mission.

A la Conférence de presse qui s'est tenue le lundi 28 mai, à la fin de la mission ont assisté une cinquantaine au-moins de journalistes ainsi que la radio et deux télévisions. Si on en juge par les questions posées, il y avait une importante représentation de la presse internationale y compris nord-américaine.

Des émissions sur notre mission d'information ont été diffusées lors des journaux télévisés du soir le dimanche ainsi que le lundi.

9. Résultats des élections

Au moment de quitter la Pologne, seul les taux de participation aux élections étaient connus et quelques résultats partiels non officiels.

La participation au vote n'avait atteint que 42.13 % alors que sur la base des sondages et des prévisions on s'attendait à une participation de 55 à 60 %. De plus, les observations effectuées en fin d'après midi dans les bureaux de vote et la carte des taux de participation dans les différentes régions montraient assez clairement une participation plus élevée en ville et dans les zones industrielles qu'à la campagne, ce qui est une constatation inverse à ce que l'on observe dans les pays occidentaux en général. En effet, la participation dans les zones industrielles de Silésie, de Poznan et de Gdansk se situait autour de 50 %, ce qui est un taux tout à fait normal, à Varsovie autour de 43 % et dans un certain nombre de régions plus rurales entre 35 et 40 %.

Les raisons générales de cette participation plus faible que prévue, encore que très honorable par rapport à des élections locales dans d'autres pays de l'Europe occidentale, peuvent tenir, d'après les impressions recueillies au cours de nos contacts, à :

- une certaine déception d'une part de la population y compris dans les rangs de Solidarnosc - qui aurait souhaité une rupture plus radicale avec les représentants de l'ancien régime, voire la condamnation de ce dernier,
- la politique de rigueur économique menée par le gouvernement (libéralisation des prix et blocage des salaires),
- une campagne électorale pas très dynamique, sans grande diversification des programmes, conduite avec des moyens dérisoires et sans "professionalisme" et "sens médiatique",
- une méconnaissance de l'enjeu politique par une population depuis longtemps privée d'administration locale libre et qui par conséquent n'est pas encore préparée et en mesure d'en apprécier l'importance, d'autant plus que leurs tâches (définition du transfert des compétences) venaient tout juste d'être décidées par le Parlement,

- une méconnaissance du pouvoir réel qui sera dévolu aux élus locaux dans le processus de décision par une population habituée à traiter avec des fonctionnaires locaux, simples rouages du pouvoir central ;
- la non introduction par les autorités polonaises des possibilités de vote par correspondance ou par procuration ;
- le fait que pour la première fois les membres de l'armée et les étudiants universitaires étaient obligés de se rendre dans leurs circonscriptions d'origine pour voter.

A cela s'ajoute des causes spécifiques pouvant expliquer la plus faible participation aux élections dans les campagnes:

- les communes rurales issues des fusions pratiquées par l'ancien régime ont créé des entités communales trop vastes ne permettant pas aux habitants de s'identifier avec leur commune,
- des déplacements pour voter jusqu'à 10 km, trop importants pour une population faiblement motorisée,
- le système de vote majoritaire, le nombre limité des candidats dans les circonscriptions rurales et la faiblesse des partis et mouvements politiques par rapport aux candidats indépendants qui rendaient les élections moins mobilisatrices à la campagne ;

Les résultats provisoires dont on disposait au moment de la rédaction de ce rapport faisaient apparaître :

- dans les villes de plus de 40 000 habitants

victoire écrasante de Solidarnosc (et ses comités civiques) avec souvent un taux avoisinant 85 % (qui présentait environ un quart des candidats)

- dans les petites villes et à la campagne

Les électeurs ont préféré les candidats indépendants et les partis paysans (y compris celui ayant l'appellation "Solidarnosc")

Globalement les résultats provisoires étaient les suivants :

41,4 %	aux Comités civiques et Solidarnosc
38 %	Candidats indépendants (il est très difficile de se faire une idée de leur appartenance réelle)
6,5 %	Parti paysan polonais
4,3 %	Parti paysan Solidarnosc
2,25 %	Autres partis paysans
1,7 %	Parti démocrate
0,7 %	Parti représentant les syndicats d'obédience communiste
0,65 %	Candidats représentant des minorités
0,28 %	Social démocratie de la République de Pologne (ex communistes)
0,1 %	Confédération pour une Pologne indépendante

On peut conclure à une victoire de Solidarnosc dans les grandes villes, à une prédominance des candidats indépendants en zone rurale et à une déroute des partis et mouvements ex communistes ainsi que des mouvements d'extrême droite et à une bonne tenue des partis paysans, en zone rurale et dans les villes.

10. Quelques informations sur les contacts politiques et les relations entre la Pologne et le Conseil de l'Europe

L'envoi d'observateurs a été très apprécié dans un moment particulièrement délicat de l'évolution politique dans ce pays qui cherche à rejoindre le plus tôt possible la famille des pays démocratiques européens.

Bien entendu l'ensemble de la mission a donné lieu à des échanges de vue intéressants sur l'avenir du pays et ses problèmes immédiats, en particulier avec M. Nowak, Directeur du département d'études et planification du Ministère des Affaires Etrangères. M. Nowak a rencontré une partie de la délégation lundi à 8h30 avant le retour à Varsovie des groupes qui s'étaient rendus à Gdansk et Cracovie. Il nous a d'abord informé sur la nouvelle organisation du Ministère des affaires étrangères qui aura désormais une Direction générale des relations avec les institutions internationales qui comportera une section spécifique pour les relations avec le Conseil de l'Europe.

M. Nowak nous a entretenu des nouvelles priorités politiques du gouvernement polonais qui visent en tout premier lieu l'entrée de la Pologne au Conseil de l'Europe et un contrat d'association avec les Communautés européennes en vue d'une adhésion possible dans un délai de 10 à 20 ans. Il a insisté sur les très bonnes relations avec le Conseil de l'Europe. Il nous a indiqué qu'il serait bien perçu du côté polonais une admission avant le 3 mai 1991 compte tenu de la valeur symbolique de cette date pour la Pologne, à savoir le bicentenaire de la proclamation de la première constitution démocratique polonaise, à l'époque, la 2e constitution démocratique au monde.

S'agissant des élections du nouveau Parlement, un certain nombre de forces politiques souhaitent que le gouvernement les organise avant la fin de l'année. Toutefois, la solution actuellement la plus probable et pour laquelle il y aurait un maximum de consensus politique prévoit des élections pour le mois de mars 1991.

Les membres de la délégation ont pris contact avec les représentants de l'antenne du Conseil de l'Europe ouverte à Varsovie à l'initiative du canton de Genève et ils ont pu apprécier l'excellent travail effectué par les agents de cette antenne tant par les jugements extrêmement élogieux exprimés par plusieurs autorités polonaises que par les résultats constatés sur la diffusion des informations sur les travaux du Conseil de l'Europe en matière d'administration locale. De plus, cette antenne a fourni un appui non négligeable pour le succès de la mission.

La reprise et le prolongement des activités de cette antenne ont été souhaités par tout le monde et des assurances dans ce sens ont pu être données aux autorités polonaises, jusqu'à leur adhésion au Conseil de l'Europe.

De même, suite aux contacts avec les représentants gouvernementaux, des partis et des candidats, la délégation d'observateurs est parvenue à la conviction qu'une action importante devra être entreprise pour aider les nouvelles autorités locales polonaises à assumer leurs nouvelles fonctions avec efficacité et ceci notamment :

- au niveau de la diffusion d'informations simples et précises (le type de travail entrepris par l'antenne d'information) ;
- au niveau de l'approfondissement des principes et de la pratique d'une administration "autogérée" ;
- en aidant à la formation des nouveaux cadres élus (52 000) et des nouveaux fonctionnaires (300 000) ; à ce sujet l'action déjà entreprise par le Conseil de l'Europe en collaboration avec les 15 centres régionaux de formation et les projets de IULA avec le financement de la Communauté offrent un point de départ utile, mais probablement insuffisant ;
- à travers l'assistance en matière d'équipements techniques des nouvelles administrations locales, le domaine certainement le plus urgent et important à ce stade et pour lequel aucune action précise n'a été prévue.

La délégation entend reprendre l'examen de ces questions au sein du Bureau et de la Commission Permanente sur la base de la résolution adoptée par la CPLRE à sa dernière Session de mars (Résolution 213).

*

* * *

En conclusion, la délégation estime qu'à travers ces élections locales libres et démocratiques et la nouvelle législation sur l'autonomie locale, la Pologne a franchi un pas fondamental vers une vraie démocratie bâtie à partir de la base - les citoyens dans leurs communauté de vie quotidienne. Les nouveaux conseils locaux élus remplacent ainsi complètement les bases locales de l'ancienne nomenclature. La Pologne est ainsi le premier pays sortant d'un régime communiste à attaquer réellement en profondeur et résolument le changement politique, et à créer les fondations sur lesquelles bâtir une "cité démocratique".