

36e SESSION

Rapport
CG36(2019)18
14 mars 2019

Rapport d'information sur l'évaluation des élections des collectivités locales en Pologne (21 octobre 2018)

Commission de suivi

Rapporteur¹ : Jos WIENEN, Pays-Bas (PPE/CCE, L)

Résumé

À la suite de l'invitation de la Commission électorale nationale de la Pologne, le Congrès a décidé de déployer une Mission d'évaluation électorale restreinte du 18 au 22 octobre en vue d'observer les élections locales du 21 octobre 2018. La délégation était composée de douze membres, qui se sont rendus le jour du scrutin dans différentes communes – parmi lesquelles Varsovie, Łódź, Lublin, Cracovie, Wrocław et les zones rurales voisines – afin d'y observer les opérations de vote et de dépouillement dans quelque 80 bureaux de vote.

Compte tenu de la complexité d'un processus électoral local à plusieurs niveaux et de l'introduction récente de changements significatifs du Code électoral polonais, dans l'ensemble les opérations de vote observées par les six équipes du Congrès ont été bien organisées et se sont déroulées de manière ordonnée et sans incident majeur.

Dans un contexte marqué par une grande polarisation politique et par une réforme du système judiciaire qui a suscité des critiques, tant dans le pays qu'à l'étranger, et des inquiétudes quant à l'avenir européen de la Pologne, un nombre remarquable d'électeurs se sont rendus dans les bureaux de vote pour ces élections locales, signe du haut niveau de confiance de la population vis-à-vis de l'administration des élections. Le Congrès a également salué la possibilité donnée désormais aux ONG du pays d'observer les élections.

Néanmoins, des questions ont été soulevées par la délégation du Congrès lors de l'observation concernant le secret du vote, l'agencement et la taille des bureaux de vote et certains cas de vote en groupe ou familial. D'autres problèmes concernaient un manque d'uniformité des procédures le jour du scrutin (notamment sur la manière dont les urnes étaient scellées) et le fonctionnement des commissions électorales de bureau de vote (CEB) (notamment sur la transmission de matériels entre les CEB en charge respectivement des opérations de vote et du dépouillement).

En conclusion, le Congrès invite notamment les autorités à mettre en œuvre des procédures uniformes pour le jour du scrutin, à renforcer les ressources organisationnelles et la formation pour les CEB et à sensibiliser les citoyens à l'importance du secret du vote. En vue de garantir la validité du vote, des consignes claires sont souhaitables concernant l'annotation des bulletins. Dans l'intérêt de la sécurité juridique et conformément aux recommandations de la Commission de Venise, toute modification fondamentale du droit électoral devrait être introduite un an au moins avant les élections suivantes.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

1. Introduction

1. À la suite de l'invitation de la Commission électorale nationale de la Pologne, reçue le 28 septembre 2018, le Bureau du Congrès a décidé de déployer une mission d'évaluation électorale restreinte en vue d'évaluer les élections locales du 21 octobre 2018. Le porte-parole du Congrès sur l'observation des élections locales et régionales, Jos WIENEN (Pays-Bas, PPE-CCE, L), a été nommé chef de la délégation et rapporteur.

2. La mission d'évaluation électorale a été menée du 18 au 22 octobre 2018, par une délégation composée de douze membres. Le jour du scrutin, six équipes du Congrès ont été déployées dans différentes communes, dont Varsovie, Lodz, Lublin, Cracovie et Wrocław, et dans les régions rurales voisines. Les équipes ont observé le vote et le dépouillement dans quelque 80 bureaux de vote. Pour de plus amples informations sur la délégation du Congrès, le programme final et les zones de déploiement, se reporter aux annexes.

Le présent rapport porte spécifiquement sur les questions soulevées lors des échanges avec les interlocuteurs du Congrès dans le contexte des élections locales tenues en Pologne le 21 octobre 2018 et sur les observations effectuées par les membres de la délégation le jour du scrutin. Le Congrès tient à remercier tous les interlocuteurs de la délégation pour l'esprit ouvert et constructif dont ils ont fait preuve.

2. Contexte politique

3. La République de Pologne est un État unitaire. Outre le gouvernement central à Varsovie, le pays compte trois niveaux d'autonomie locale : les communes, les districts et les régions/voïvodies. Le pouvoir législatif est exercé par les deux chambres du Parlement : la chambre basse (Sejm) compte 460 membres, élus au scrutin proportionnel pour un mandat de quatre ans ; la chambre haute, le sénat (Senat), en compte 100, élus au scrutin majoritaire à un tour pour un mandat de quatre ans. Lors des dernières élections législatives, en octobre 2015, le parti Droit et Justice (PiS) a remporté une majorité dans les deux chambres et établi, pour la première fois en Pologne depuis la chute du communisme, un régime dirigé par un seul parti.

4. Le gouvernement polonais a entrepris ces dernières années un certain nombre de réformes et de procédures législatives qui – de l'avis des acteurs nationaux et internationaux – ont entraîné une grave détérioration des normes de l'Etat de droit². L'aspect le plus controversé de ce processus concerne les mesures prises par le gouvernement portant atteinte à l'indépendance juridictionnelle de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême et des tribunaux en général. Ces mesures ont conduit la Commission européenne à déclencher, le 20 décembre 2017, la procédure d'Etat de droit sur la base de l'article 7 TUE. Cette procédure peut aboutir à la suspension de certains droits dont dispose la Pologne en tant qu'État membre de l'Union européenne, notamment ses droits de vote pour les décisions collectives³.

5. Les élections locales de 2018 étaient le premier scrutin depuis la victoire du parti PiS aux législatives de 2015. Il est à noter que ces élections ont été les premières d'un cycle qui inclura aussi les élections du Parlement européen en mai 2019, du Parlement national en octobre 2019 et du Président de la Pologne en mai 2020. Les élections locales de 2018 ont par conséquent pris une dimension plutôt nationale, et ont été perçues par beaucoup comme un test de popularité pour le parti au pouvoir et sa politique à l'échelle nationale, et également comme un test politique important à l'approche des élections de 2019-2020. Aux termes de la loi, les élections locales concernent les trois niveaux d'autorité locale du pays : les communes, les districts et les régions.

6. Les précédentes élections locales se sont tenues en novembre 2014. La Plateforme civique (« PO », *Platforma Obywatelska*) était alors au pouvoir au niveau national et avait obtenu les meilleurs résultats au niveau local. PO a remporté le plus grand nombre de sièges dans sept régions, PiS dans cinq régions et le Parti populaire polonais (PSL) dans quatre. Dans les districts et les communes, les listes locales et les candidats indépendants ont obtenu les meilleurs résultats, grâce également au système électoral alors en vigueur, fondé principalement sur des circonscriptions uninominales. Le parti PiS n'a remporté aucune grande ville. Les élections locales de 2014 ont été entachées par des retards dus au dysfonctionnement du système de dépouillement électronique⁴.

² Avis de la Commission de Venise sur divers projets de loi de la Pologne, 2017 :

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)031-e).

³ Commission européenne, communiqué de presse, 24 septembre 2018, Bruxelles : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5830_en.htm.

⁴ OSCE/BIDDH, Élections législatives de Pologne, 25 octobre 2015 :

<https://www.osce.org/odihr/elections/poland/217961?download=true>.

3. Structure administrative aux niveaux local et régional

7. Il existe en Pologne trois niveaux de collectivités territoriales. Les niveaux d'autorité subétatique du pays sont les communes (*gmina*), les districts (*powiat*) et les régions/voïvodies (*województwo*). Le pays compte actuellement 2 478 communes, 380 districts (dont 66 villes ayant le statut de *powiat*) et 16 régions/voïvodies.

8. Les communes ne constituent pas une catégorie uniforme, car elles varient en termes de superficie, de population et de mode de répartition spatiale des groupements de population. La législation ordinaire différencie les communes en localités urbaines (*gmina miejska*), rurales (*gmina wiejska*) et urbaines-rurales (*gmina miejsko-wiejska*).

9. La ville de Varsovie a un statut spécial, d'après lequel elle est une ville ayant le statut de district. La capitale compte actuellement dix-huit arrondissements ou quartiers (*dzielnica*), dotés chacun de leur propre organisation administrative et de conseils élus directement par les citoyens.

4. Cadre juridique et système électoral

10. Les élections locales sont régies par le Code électoral amendé récemment⁵. Aux termes de la législation en vigueur, des systèmes électoraux distincts s'appliquent aux différents niveaux d'autorité locale. Les maires des communes (ils sont 302, y compris dans toutes les grandes villes) sont élus au scrutin majoritaire à deux tours pour un mandat de quatre ans. L'élection des conseillers municipaux dépend de la taille de la commune : dans les communes de plus de 20 000 habitants et les villes ayant le double statut de commune et de district (villes ayant le statut de *powiat*), les conseillers sont élus au scrutin proportionnel dans des circonscriptions plurinominales ; dans les communes de moins de 20 000 habitants (1 548 localités rurales et 628 localités urbaines) ; ils sont élus au scrutin majoritaire à un tour dans des circonscriptions uninominales.

11. Les membres des conseils de district (au nombre de 380 si l'on inclut les autorités combinées communes/districts des villes) sont élus au scrutin proportionnel dans des circonscriptions plurinominales, de même que les membres des 16 conseils régionaux.

12. Le Code électoral a été adopté en 2001 et amendé pour la dernière fois en janvier 2018. Le parti au pouvoir a justifié les nouvelles dispositions comme étant nécessaires pour restaurer la confiance des citoyens vis-à-vis de l'administration électorale après le retard des opérations de dépouillement et les accusations de fraude électorale lors des élections locales de 2014. Des voix critiques, dont celle de l'actuel Président de la Commission électorale nationale (CEN), ont affirmé cependant que les nouvelles dispositions déstabilisaient le cadre des élections. De plus, d'après le Président de la CEN, les nouveaux amendements prévoient des mécanismes permettant au Gouvernement d'instaurer un contrôle politique sur l'administration électorale polonaise en modifiant la composition des organes de cette administration, y compris la CEN⁶. Contrairement aux recommandations de la Commission de Venise, les amendements ont été adoptés moins d'un an avant les élections⁷. D'après les interlocuteurs du Congrès, ce calendrier n'a pas permis, faute de temps, de débattre des nouvelles règles et de bien les connaître, notamment pour ce qui concerne la question de la validité des bulletins de vote.

13. L'une des principales préoccupations exprimées par plusieurs interlocuteurs de la délégation du Congrès concernait les modifications apportées au processus de validation des élections en cas de contestation des résultats devant les tribunaux. La validité des élections locales est établie par les juridictions régionales, tandis que la Cour suprême exerce cette compétence pour les élections nationales. Depuis la refonte controversée des tribunaux engagée par le parti au pouvoir, de nombreux présidents et vice-présidents des tribunaux régionaux ont été révoqués et remplacés par de nouveaux magistrats nommés par le ministre de la Justice, ce qui aurait pour effet de compromettre l'indépendance de la justice au niveau régional. En outre, un certain nombre de juges de la Cour suprême ont été contraints de prendre leur retraite anticipée, ce qui a donné lieu à des critiques concernant l'ingérence du pouvoir politique dans le système judiciaire. Ils ont été rétablis dans leurs fonctions après qu'une juridiction supérieure de l'UE a ordonné à la Pologne de suspendre la réforme qui les avait évincés⁸.

5 Commission électorale nationale, Élections des autorités locales 2018 – Cadre juridique, Kodeks Wyborczy, 2018 : https://pkw.gov.pl/pliki/1532066308_kodeks_wyborczy_-_2018_07_20.pdf.

6 Financial Times, Poland's electoral commission criticises overhaul to law, 19 décembre 2017 : <https://www.ft.com/content/f3e1a81a-e19c-11e7-8f9f-de1c2175f5ce>.

7 Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, 2002, p. 10 : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e).

8 Financial Times, Polish judges return to work after EU court halts reforms, 22 octobre 2018 : <https://www.ft.com/content/7d530084-d60d-11e8-ab8e-6be0dcf18713>.

14. Le mandat des conseillers municipaux et régionaux a été prolongé de quatre à cinq ans. Une limite de deux mandats a été instaurée pour les maires, ne devant s'appliquer que pour les mandats effectués à compter des élections de 2018. Les amendements de décembre 2017 préoyaient initialement que cette disposition s'applique de manière rétroactive aux maires en exercice et donc principalement à des maires de partis d'opposition. Face aux vives critiques et au débat public qu'elle a suscités, la disposition a été modifiée.

15. Les amendements au Code électoral ont aussi modifié le mode de scrutin. Le système proportionnel, jusque récemment limité aux seules 66 villes ayant le statut de *powiat*, a été étendu à toutes les communes de plus de 20 000 habitants. Il est à noter que lors des élections locales de 2014 le système majoritaire à un tour avait principalement désavantagé, dans les grandes villes, le parti PiS au pouvoir actuellement.

16. En vertu des nouveaux amendements⁹, certaines responsabilités au sein des circonscriptions électorales locales sont confiées aux 100 commissaires électoraux (article 166), lesquels sont nommés pour un mandat de cinq ans par la CEN parmi les candidatures proposées par le ministère de l'Intérieur. En l'absence d'une nomination par la CEN, les commissaires sont nommés directement par le ministère. Il est à noter que ces commissaires, de même que les présidents des commissions électorales de circonscription, ne sont plus nécessairement des magistrats (ce qui était le cas auparavant). Autre nouveauté notable, les commissaires seront chargés de contrôler la conformité avec la loi, de nommer et révoquer les commissions électorales territoriales et d'examiner les recours portant sur leurs travaux, de gérer l'impression et l'acheminement des bulletins de vote, de contrôler l'établissement des listes d'électeurs, de valider et d'annoncer les résultats et de redessiner les circonscriptions électorales à compter du 1^{er} janvier 2019 (article 167). Toutes ces compétences ajoutent encore aux craintes concernant l'ingérence dans le processus électoral.

17. Enfin, notons également que de nombreux interlocuteurs du Congrès ont exprimé leur préoccupation concernant l'introduction d'une nouvelle définition d'une annotation valide sur le bulletin de vote. La mention « deux traits formant une croix » a été remplacée par « au moins deux traits formant une croix ». Il a été reproché à cette disposition de manquer de clarté, laissant la place à des incertitudes lors de la détermination de la validité des bulletins. De plus, les électeurs ont désormais la possibilité de noircir une case déjà cochée et de cocher celle d'un autre candidat sur le même bulletin. Certains interlocuteurs du Congrès ont affirmé que cette disposition pouvait accroître le risque de manipulation, par l'ajout d'annotations sur les bulletins lors des opérations de dépouillement.

18. Une modification positive est cependant l'institution d'observateurs électoraux nationaux. Ceux-ci représentent une association de citoyens, qui doit être inscrite auprès des autorités et remplir certains critères définis par la loi. Une association ne peut avoir qu'un seul observateur interne par bureau de vote. Sur la base de cette disposition, lors des élections locales de 2018, des observateurs nationaux ont pour la première fois été officiellement autorisés à mener des activités d'observation. Cette possibilité a suscité l'intérêt des citoyens pour les procédures électorales et donné lieu à des activités d'organisations de la société civile, telles que Obserwatorzy w działaniu (Observateurs en action) et Ruch kontroli wyborow (Mouvement pour la surveillance des élections).

19. En juin 2018, quelques mois seulement avant les élections locales, le Parlement a approuvé une série de modifications supplémentaires aux amendements de janvier, qui ont aboli l'obligation d'effectuer un enregistrement vidéo des procédures de dépouillement dans les bureaux de vote. Cette mesure a été prise en vue de protéger les droits au respect de la vie privée au titre de la directive de l'UE sur le RGPD¹⁰. D'autres changements ont consisté à alléger les critères requis pour devenir membre des commissions électorales, comme le demandait la Commission électorale nationale¹¹.

5. Organes de gestion et d'administration des élections

20. L'administration électorale polonaise est structurée en plusieurs niveaux. Le niveau inférieur est celui des commissions électorales de bureau de vote (CEB), présentes dans les 26 983 bureaux le jour du scrutin. Les récents amendements du Code électoral ont introduit deux commissions distinctes : la CEB1 pour les procédures de vote et la CEB2 pour le dépouillement. Toutes deux comptent de cinq à neuf membres. D'après les interlocuteurs de la CEN, il a été extrêmement difficile de trouver près d'un demi-million de personnes pour travailler au sein de ces commissions, malgré les modifications apportées à la loi dernièrement, qui ont assoupli les critères requis pour être membre d'une CEB. Les modifications ont aussi eu pour effet que de nombreuses CEB ne comptaient que cinq membres, soit le nombre minimal

⁹ <https://www.ft.com/content/f3e1a81a-e19c-11e7-8f9f-de1c2175f5ce>

¹⁰ Le Règlement général sur la protection des données (RGPD) est une réglementation du droit de l'UE sur la protection des données et de la vie privée pour tous les résidents de l'Union européenne (UE) et de l'Espace économique européen (EEE).

¹¹ Radio Poland, Polish parliament passes changes to new electoral law, 15 juin 2018 :

<http://www.thenews.pl/1/9/Artykul/368513.Polish-parliament-passes-changes-to-new-electoral-law>.

permis par la loi. Il a été reproché à cette séparation des CEB en deux organes distincts s'occupant séparément du vote et du dépouillement qu'elle risquait d'entraîner des retards après la clôture des bureaux de vote, en raison de la passation des responsabilités de l'une à l'autre. Cette mesure pourrait aussi compromettre la responsabilité des CEB vis-à-vis de l'intégrité du processus électoral. Elle a toutefois été justifiée par la volonté de ne pas surcharger les membres des CEB et d'éviter les éventuels retards et erreurs liés à cette surcharge de travail.

21. Le niveau intermédiaire de l'administration électorale se compose de trois organes différents, selon le type de collectivité territoriale où l'élection est organisée : pour les communes, il s'agit de la commission électorale municipale ; pour les districts, de la commission électorale de district ; pour les régions, de la commission électorale régionale. Ces commissions sont chargées de contrôler l'application de la législation électorale par les CEB, d'enregistrer les listes de candidats et les candidats eux-mêmes, d'imprimer les bulletins de vote et d'examiner les recours portant sur les activités des CEB. Elles compilent en outre les résultats transmis par les CEB de leur circonscription. Ces commissions sont des organes temporaires créés par la CEN pour la durée des élections.

22. La CEN est le plus haut organe de l'administration électorale. Elle est chargée de l'administration générale des élections, de l'application de la législation électorale, de la tenue des registres électoraux, de la formation des électeurs et de l'annonce des résultats. Les recours électoraux ne sont pas traités par la CEN, mais adressés directement aux juridictions. La CEN est un organe permanent composé de neuf magistrats nommés par le Président. Le Tribunal constitutionnel, la Cour suprême et la Cour administrative suprême désignent chacun trois candidats. La réforme judiciaire controversée adoptée récemment, si elle entre pleinement en vigueur, contraindra la plupart des neuf membres de la CEN à quitter leurs fonctions après les élections législatives de 2019. Sept des neuf membres de la CEN seront alors élus par la chambre basse du Parlement, où le parti PiS est majoritaire. Pour les membres de la CEN nouvellement nommés, les critères seront assouplis : les candidats devront simplement être juristes, et non plus des magistrats comme c'était le cas jusque récemment.

23. L'organe exécutif de la CEN est le Bureau électoral national (BEN), chargé des modalités organisationnelles, administratives, financières et techniques de la conduite des élections. Le nouveau Code électoral dispose que le chef du BEN doit être élu parmi les trois candidats proposés par le ministère de l'Intérieur. Si aucun des trois n'est accepté, ce ministère peut imposer son propre candidat.

6. Inscription des candidats et des électeurs

6.1 Inscription des électeurs

24. Tous les citoyens polonais et ressortissants de l'UE âgés de 18 ans le jour du scrutin et résidant de manière permanente sur le territoire national pouvaient voter aux élections locales du 21 octobre, sauf s'ils avaient été privés de leur capacité juridique ou de leurs droits publics et de vote par une décision définitive d'un tribunal. Les citoyens polonais résidant de manière permanente hors de Pologne n'ont pas le droit de vote aux élections locales. Les électeurs âgés de plus de 75 ans le jour du scrutin et les personnes handicapées peuvent se voir accorder le droit de voter par procuration. Le porteur de la procuration doit avoir le droit de vote et être inscrit sur les listes électorales. Il ne peut pas être membre de la commission électorale de bureau de vote. Les changements apportés récemment à la législation ont aboli le vote par correspondance.

25. Du fait du système d'inscription passive en vigueur en Pologne, toutes les personnes ayant le droit de vote sont inscrites automatiquement sur les listes électorales, lesquelles sont établies par les autorités locales en coopération avec la CEN. Ces registres sont extraits du Système électronique universel de recensement de la population et gérés par le ministère de l'Intérieur. Les électeurs peuvent s'assurer de leur inscription sur les listes en s'adressant à leur commune de résidence.

26. D'après la CEN, au total 30 145 816 personnes étaient inscrites sur les listes électorales pour les élections locales de 2018. Le plus grand nombre d'électeurs a été atteint dans la région de Mazowiecki (5 199 604), où se trouve la capitale Varsovie (1 343 702).

6.2 Inscription des candidats

27. Au total, tous niveaux d'autorité confondus, 184 745 candidats étaient inscrits pour les élections locales du 21 octobre 2018, dont 59 % d'hommes et 41 % de femmes (soit une faible augmentation par rapport

aux élections précédentes). Sur les 2 524 candidats à la fonction de maire, 82 % étaient des hommes, pour seulement 18 % de femmes¹².

28. Dans la capitale Varsovie, il y avait 14 candidats à la fonction de maire de la ville, parmi lesquels le maire sortant ne figurait pas.

29. Plusieurs interlocuteurs de la délégation du Congrès ont fait état de pressions exercées contre des maires de l'opposition par le biais de procédures judiciaires fondées sur des accusations de corruption. Par exemple, la maire de Łódź, Hanna ZDANOWSKA (PO), a fait l'objet de poursuites, que les autorités de l'État ont invoquées pour contester son droit d'être réélue, bien qu'elle ait été autorisée à se présenter à l'élection¹³.

7. Observateurs

30. Il n'y a pas eu d'autre mission d'observation internationale que la délégation du Congrès, ce qui est surprenant au vu en particulier des nombreuses critiques suscitées par les modifications que le Gouvernement a apportées récemment au Code électoral. La possibilité donnée désormais à des observateurs nationaux d'être présents dans les bureaux de vote est un progrès important. L'ONG « Observateurs en action » a déployé au total 89 observateurs dans la région de Mazovie, utilisant des applications mobiles pour collecter les résultats de l'observation. L'ONG a publié un rapport après le jour du scrutin¹⁴.

31. Les observateurs du Congrès n'ont rencontré aucun observateur des partis le jour du scrutin et, dans les lieux visités par les équipes, ils n'ont rencontré que peu d'observateurs nationaux. Les interlocuteurs membres de partis politiques ont expliqué le faible nombre de leurs observateurs par le fait que leurs représentants avaient plutôt été sollicités pour combler les nombreux sièges vacants au sein des CEB. Par ailleurs, certains observateurs du Congrès ont rencontré, dans quelques bureaux de vote, des représentants de l'institut Ipsos qui effectuaient des sondages de sortie des urnes.

8. Environnement de la campagne

32. Les interlocuteurs du Congrès ont fait état, concernant le climat général de la campagne électorale, d'une grande polarisation entre le parti au pouvoir et l'opposition. Nombre d'entre eux ont indiqué que des candidats avaient promis, uniquement s'ils étaient élus, des investissements municipaux et des fonds de l'UE. Ils affirment que ces promesses de campagne ont reçu le soutien de responsables gouvernementaux qui, dans certains endroits, ont donné leur appui aux candidats se présentant sur la liste du parti au pouvoir.

33. Les principaux thèmes de la campagne ont été les infrastructures locales, les questions environnementales et l'éducation. Certains thèmes, comme les accusations de corruption ou les questions de migration, ont été utilisés abusivement pour dénigrer les opposants politiques.

8.1 Médias

34. Le secteur des médias est régi par la loi polonaise sur la presse¹⁵ et la loi sur l'audiovisuel¹⁶. Cette dernière définit le mode de fonctionnement du Conseil national de l'audiovisuel (CNA), dont le rôle est de protéger la liberté d'expression, le droit à l'information et l'intérêt public dans les émissions de radio et de télévision. Il a été indiqué à la délégation que le gouvernement actuel et le parti au pouvoir auraient pris le contrôle de l'audiovisuel public et du CNA¹⁷ et que les directeurs et les membres des comités de surveillance seraient nommés sur la base d'appartenances partisans¹⁸.

35. Plusieurs interlocuteurs de la délégation se sont plaints de conditions inéquitables et d'un accès inégal aux médias, où le parti au pouvoir est présenté de manière positive tandis que l'opposition est au contraire

12 Commission électorale nationale, Élections des autorités locales 2018 :

https://wybory2018.pkw.gov.pl/en/geografia#general_stat.

13 Portal Samorządowy, Władze Łodzi zamówiły opinię prawną. Hanna Zdanowska będzie mogła być prezydentem miasta?, 2018 : <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/wladze-lodzi-zamowily-opinie-prawna-hanna-zdanowska-bedzie-mogla-byc-prezydentem-miasta>.

14 Fundacja Odpowiedzialna Polityka, Raport po wyborach samorządowych 2018 – Obserwatorzy w Działaniu, 2018 :

<http://odpowiedzialnapolityka.pl/index.php/raport-po-obszwacji-wyborow-samorzadowych-2018/>.

15 Droit et administration dans l'Europe post-soviétique, Traduction de la loi polonaise sur la presse, 2017 :

<https://content.sciendo.com/view/journals/lape/4/1/article-p14.xml>.

16 Le Conseil national de l'audiovisuel, réglementation, 2018 : <http://www.krrit.gov.pl/en/for-broadcasters-and-operators/legal-regulations/>.

17 Freedom House, Pluralism Under Attack: The Assault on the Press Freedom In Poland, 2017 :

<https://freedomhouse.org/report/special-reports/assault-press-freedom-poland>.

18 Council of Europe Commissioner for Human Rights Commissioner for Human Rights, pp. 104-115, available at:

<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/erosion-of-rule-of-law-threatens-human-rights-protection-in-poland>.

présentée majoritairement de manière négative. En décembre 2017, une amende controversée (350 000 euros) a été infligée par le CNA à l'un des principaux radiodiffuseurs indépendants, pour avoir rendu compte de manifestations hostiles au gouvernement, mais elle a ensuite été annulée¹⁹.

36. Les médias sociaux ont une grande audience en Pologne et les candidats, surtout dans les grandes villes, les ont massivement utilisés lors de la campagne. Des interlocuteurs ont indiqué que le discours de haine (notamment une rhétorique fortement anti-migrants) progressait en Pologne et que certains responsables politiques l'utilisaient à des fins électorales, en particulier sur les médias sociaux.

8.2 Financement de la campagne

37. Le Code électoral régit aussi le financement des campagnes électorales. Tous les candidats sont tenus d'ouvrir un compte bancaire distinct pour les opérations liées aux élections. Les dons émanant de citoyens polonais sont autorisés mais sont plafonnés à quinze fois le salaire mensuel minimum. Les dépenses de campagne et les financements collectés doivent être communiqués à la CEN.

38. Les partis politiques reçoivent un financement de l'État d'après leurs résultats aux dernières élections législatives. Le seuil requis pour en bénéficier est de 3 % pour les partis et de 5 % pour les coalitions. Les finances des partis sont contrôlées chaque année.

39. Des problèmes concernant la transparence du financement des campagnes et des activités de pré-campagne ont été portés à l'attention de la délégation.

9. Jour du scrutin

40. Le jour du scrutin, six équipes du Congrès ont observé les élections dans quelque 80 bureaux de vote de Varsovie, Lublin, Lodz, Cracovie, Wrocław et dans les zones rurales voisines. Dans l'ensemble, le scrutin s'est déroulé dans le calme et sans incident dans la majorité des lieux visités. Du fait de l'exiguïté de nombreux bureaux de vote, les équipes du Congrès ont parfois noté qu'ils étaient bondés. De plus, nombre de bureaux de vote n'étaient pas accessibles aux personnes handicapées.

41. L'agencement des bureaux de vote et l'utilisation de séparations en carton sur les tables, à la place de véritables isolements, n'ont pas toujours garanti le secret du vote. À ce sujet, les équipes du Congrès ont observé en plusieurs endroits des cas de vote familial et de vote en groupe. Par ailleurs, les urnes n'étaient pas toujours scellées selon des modalités uniformes ni au moyen de sceaux du même type. Parfois, les sceaux n'étaient pas posés convenablement et il est aussi arrivé que des urnes ne soient pas du tout scellées. Des matériels de campagne étaient parfois visibles à proximité immédiate des bureaux de vote.

42. Les équipes du Congrès ont aussi observé que certaines CEB étaient en effectif insuffisant, ce qui a nui à leur fonctionnement. Les membres des CEB ont parfois paru, à toutes les étapes des procédures électorales, être insuffisamment formés à ces procédures : par exemple, des bulletins qui auraient dû être tamponnés le matin, avant l'ouverture des bureaux de vote, ont continué de l'être tout au long de la journée. D'une manière générale, les membres des CEB ont aussi semblé trop peu attentifs à l'importance du principe du secret du vote.

43. À Varsovie, des électeurs et des membres des CEB ont indiqué aux observateurs du Congrès que certains bureaux de vote avaient été déplacés depuis les élections précédentes, ce qui a posé problème à certains électeurs, notamment parmi les personnes âgées. Un manque d'information des électeurs a également été mentionné, en particulier pour ce qui concerne les nouvelles procédures, notamment en matière d'annotation des bulletins.

44. Concernant la clôture du vote et le dépouillement, les observateurs du Congrès étaient présents dans quelques bureaux sélectionnés afin d'y suivre le passage de relais entre les deux CEB. Cette transition s'est avérée être longue et excessivement complexe, retardant d'autant le début du dépouillement des bulletins. De plus, les membres des CEB ont parfois paru incertains quant aux procédures de clôture et de dépouillement.

45. Le taux de participation au premier tour a été de 54,9 %, soit un record historique pour des élections locales depuis le renversement du régime communiste en Pologne en 1989²⁰. Le parti au pouvoir (PiS) a remporté une majorité des sièges dans les conseils locaux, mais perdu la plupart des grandes villes. PiS a

¹⁹ Financial Times, Polish broadcaster fine sparks press attack claim, 2017 : <https://www.ft.com/content/f9bc604a-de86-11e7-a8a4-0a1e63a52f9c>.

²⁰ Państwowa Komisja Wyborcza, Obwieszczenie PKW z dnia 24 października 2018 : https://pkw.gov.pl/pliki/1540468119_Obwieszczenie_PKW_WBP.pdf.

remporté l'élection dans neuf régions, contre sept pour la coalition d'opposition PO. À Varsovie, où l'élection à la fonction de maire suscitait une grande attention, le candidat d'opposition Rafał TRZASKOWSKI a été élu au premier tour. La coalition d'opposition conduite par la Plateforme civique a également remporté d'autres grandes villes, comme Wrocław, Poznań et Łódź. Dans onze des seize capitales régionales, le maire a été élu au premier tour. Au total, pour l'ensemble des communes, 1 826 maires ont été élus au premier tour.

46. Le second tour a vu une participation plus faible, à 48,8 %²¹, dans les 649 villes et collectivités restantes. Toutefois, les candidats de l'opposition ont été élus dans des villes prestigieuses telles que Cracovie, Gdańsk et Kielce.

10. Conclusions

47. Compte tenu de la complexité d'un processus électoral local à plusieurs niveaux et de l'introduction récente de changements significatifs du Code électoral, on peut conclure que dans l'ensemble les élections locales du 21 octobre 2018 ont été bien organisées et qu'elles se sont déroulées de manière ordonnée et sans incidents majeur dans les bureaux de vote visités par les équipes d'observation du Congrès.

48. Le jour du scrutin s'est caractérisé en particulier par le haut niveau de confiance de la population vis-à-vis de l'administration des élections, par la possibilité pour les électeurs d'exprimer librement leur volonté sans aucune intimidation et par le haut niveau de participation, fait notable pour des élections locales. Néanmoins, des questions ont été soulevées lors de l'observation concernant le secret du vote, l'agencement et la taille des bureaux de vote et les cas de vote en groupe ou familial constatés par les équipes du Congrès.

49. Le contexte politique général de la Pologne est marqué par une polarisation entre le parti au pouvoir et l'opposition. En particulier, la réforme du système judiciaire a suscité des critiques, tant dans le pays qu'à l'étranger, et des inquiétudes quant à l'avenir européen de la Pologne.

50. En vue de consolider les processus électoraux en vigueur en Pologne, plusieurs problèmes appellent une action des autorités, qui devraient en particulier :

- renforcer le secret du vote : introduire un agencement et des équipements standardisés pour les bureaux de vote (isoloirs à la place des séparations en carton), appliquer des procédures uniformes sur la manière dont les urnes sont scellées, renforcer l'information des électeurs et la sensibilisation des citoyens à l'importance du secret du vote ;
- améliorer le fonctionnement des deux CEB en charge du vote et du dépouillement : accorder une attention particulière à la complexité et la durée des procédures de transmission des matériels électoraux entre les deux CEB ; renforcer les ressources organisationnelles et la formation pour les deux CEB ;
- réviser l'annotation des bulletins de vote : en vue d'éviter les erreurs d'interprétation de la part des différents organes électoraux concernant la validité des bulletins et de réduire le risque de manipulation, des consignes claires et simples doivent être énoncées concernant l'annotation des bulletins de vote ;
- garantir la sécurité juridique : réexaminer les changements apportés récemment à la législation électorale à la lumière des normes relatives à des élections transparentes et équitables et veiller à ce que de tels changements soient introduits un an au moins avant les prochaines élections, conformément aux recommandations de la Commission de Venise.

51. En ce qui concerne la situation post-électorale, le Congrès exprime sa profonde préoccupation face à l'assassinat du Maire indépendant de Gdańsk, Paweł ADAMOWICZ, qui a été poignardé sur scène devant des milliers de personnes lors d'un concert de charité organisé dans sa ville le 13 janvier 2019.

²¹ Państwowa Komisja Wyborcza, Obwieszczenie PKW z dnia z dnia 5 listopada 2018 t:

https://pkw.gov.pl/337_Wydarzenia/1/30736_Obwieszczenie_PKW_z_5_listopada_2018_r_uzupelniajace_obwieszczenie_z_24_pa_zdziernika_2018_r_o_zbiorczych_wynikach_wyborow_wojtow_burmistrzow_i_prezydentow_miast_na_obszarze_kraju.

ANNEXE I

Résultats des élections locales qui se sont tenues en Pologne le 21 octobre 2018, d'après la CEN²²

Assemblées régionales (partis ayant obtenu plus de 1 % des voix)

| Parti | % des voix |
|--|------------|
| PiS (Droit et Justice) | 34,13 |
| PO (Plateforme civique & Coalition civique Nowoczesna) | 26,97 |
| PSL (Parti populaire polonais agraire) | 12,07 |
| SLD (Alliance de la gauche démocratique) | 6,62 |
| Kukiz'15 | 5,63 |
| BS (Politique locale indépendante) | 5,28 |
| Wolność (ultraconservateur, libertaire, eurosceptique) | 1,59 |
| Razem (gauche radicale) | 1,57 |
| Ruch Narodowy (Mouvement national) | 1,26 |
| Partia Zieloni (Verts) | 1,15 |

Varsovie (seulement les 3 premiers candidats sur 14)

| 1 ^{er} tour | Parti | % des voix |
|----------------------|----------------|------------|
| TRZASKOWSKI Rafał | PO | 56,67 |
| JAKI Patryk | PiS | 28,53 |
| SPIEWAK Jan | WYGRA WARSZAWA | 2,99 |

Cracovie

| 2 nd tour | Parti | % des voix |
|-----------------------|--------------------|------------|
| MAJCHROWSKI Jacek | OBYWATELSKI KRAKÓW | 45,84 |
| WASSERMANN Małgorzata | PiS | 31,88 |

Łódź

| 1 ^{er} tour | Parti | % des voix |
|--------------------------------------|---|------------|
| ZDANOWSKA Hanna | AGNIESZKI WOJCIECHOWSKIEJ - BEZPARTYJNI | 70,22 |
| BUDA Waldemar | PiS | 23,65 |
| GÓRSKI Rafał | KUKIZ'15 | 1,96 |
| WOJCIECHOWSKA-VAN HEUKELOM Agnieszka | AGNIESZKI WOJCIECHOWSKIEJ - BEZPARTYJNI | 1,32 |
| NIZIOŁEK-JANIAK Urszula | TAK! | 1,11 |
| LIPCZYK Krzysztof | WOLNOŚĆ #MUREMZAŁODZIĄ | 0,93 |
| MISZTAŁ Piotr | BEZPARTYJNI-PIOTR MISZTAŁ | 0,47 |
| MAURER Zbigniew | AKCJA NARODOWA | 0,23 |
| RUTKOWSKI Janusz | PRAWO I MOC | 0,11 |

Wrocław

| 1 ^{er} tour | Parti | % des voix |
|------------------------------|--|------------|
| SUTRYK Jacek | PO | 50,20 |
| STACHOWIAK-RÓŻECKA Mirosława | PiS | 27,50 |
| OBARA-KOWALSKA Katarzyna | BEZPARTYJNI WROCŁAW | 7,38 |
| MICHALAK Jerzy | BEZPARTYJNI RUCH OBYWATELSKI JERZEGO MICHALAKA | 6,93 |
| JARZĄBEK Zbigniew | KUKIZ'15 | 2,42 |
| LEMPART Marta | WROCŁAW DLA WSZYSTKICH | 2,34 |
| TRACZ Małgorzata | PARTIA ZIELONI | 1,35 |
| BOGUSŁAWSKI Robert | JARKA BOGUSŁAWSKIEGO | 0,91 |
| ZBOROWSKI Artur | JESTEŚMY STĄD | 0,62 |
| MAJ Mieczysław | WOLNI I SOLIDARNI | 0,36 |

Lublin

| 1 ^{er} tour | Parti | % des voix |
|----------------------|--|------------|
| ŻUK Krzysztof | KRZYSZTOF ŻUK | 62,32 |
| TUŁAJEW Sylwester | PiS | 31,48 |
| KULESZA Jakub | KUKIZ, WOLNOŚĆ, LUBELSCY PATRIOCI I RUCHY MIEJSKIE | 2,99 |
| DŁUGOSZ Magdalena | MIASTO DLA LUDZI-LUBELSKI RUCH MIEJSKI | 1,49 |
| KOWALSKI Marian | „MY Z LUBLINA” | 1,34 |
| KUNC Joanna | JOANNA KUNC WIS LUBLIN KORNEL MORAWIECKI | 0,37 |

ANNEXE II**PROGRAMME FINAL****Jeudi 18 octobre 2018**

- Divers horaires **Arrivée de la délégation du Congrès à Varsovie**
- 16:30 – 17:30 Rencontre avec **Mme Hanna Beata GRONKIEWICZ-WALTZ**, Maire de Varsovie
Lieu: Hôtel de Ville de Varsovie; pl. Bankowy 3/5, pok. 11
- 17:40 – 18:40 Rencontre avec **M. Adam BODNAR**, Commissaire aux Droits de l'Homme
Lieu: Bureau du Commissaire aux Droits de l'Homme ; al. Solidarności 77; Varsovie

Vendredi 19 octobre 2018

- 08:30 – 09:00 Briefing interne du secrétariat du Congrès pour la délégation
Lieu: Hotel Regent, Varsovie
- 09:30 – 10:45 Briefing avec des représentants des représentations permanentes des pays dont sont issus les membres de la délégation
Lieu: Hotel Regent, Varsovie
- 11:15 – 12:00 Rencontre avec **M. Wojciech HERMELIŃSKI**, Président de la Commission nationale électorale de la République de Pologne
Lieu: NEM Office; Wieska 10, Varsovie

Déjeuner

- 14:00 – 15:30 Rencontre avec des **ONG et associations de médias**
- **Mme Karol BIJOS, M. Robert LECH** - Obserwatorzy w działaniu (Observateurs en action)
 - **M. Pawel ZDUN**, Ruch kontroli wyborów (Mouvement pour le contrôle des élections)
 - **Mme Agata JANKOWSKA**, Kongres kobiet (Congrès des femmes)
 - **Mme Tereza BRYKCYŃSKA**, National Broadcasting Council of Poland
 - **Mme Agnieszka MIKULSKA**, Helsinki Foundation for Human Rights
Venue: Hotel Regent Warsaw
- 16:00 – 17:00 Rencontre avec des **Représentants de partis politiques**
- **M. Maciej Piotr JÓZEFOWICZ**, Partia Zieloni
 - **M. Rafał Kazimierz TRZASKOWSKI**, Koalicja Obywatelska PO i Nowoczesna
 - **Mme Kamila GASIUK-PIHOWICZ**, Koalicja Obywatelska PO i Nowoczesna
Venue: Hotel Regent Warsaw
- 17:30 – 18:00 Briefing technique avec les chauffeurs et interprètes
Lieu: Hotel Regent, Varsovie

Samedi 20 octobre 2018

- 09:30 – 10:30 Rencontre avec des **Représentants de partis politiques**
- **Mme Anna-Maria ŻUKOWSKA**, SLD Lewica Razem
Lieu: Hotel Regent Warsaw

Transfert vers l'aéroport des deux équipes du Congrès déployées à Cracovie et Wrocław

Briefings dans l'après-midi pour les équipes déployées à Cracovie et Wrocław

Dimanche 21 octobre 2018 – Jour du scrutin

| | |
|-------|--|
| 06:30 | Départ des hôtels à Varsovie, Cracovie et Wrocław |
| 23:00 | Débriefing des équipes déployées à Varsovie, Lublin, Lodz, Cracovie et Wrocław (et les environs) |

Lundi 22 octobre 2018

Divers horaires **Départ des membres de la délégation du Congrès**

ANNEXE III

DÉLÉGATION

Membres du Congrès

Mme Barbara TOCE, Italie, SOC, L, Vice-Présidente du Congrès

M. Stewart DICKSON, Royaume-Uni (GILD, R), Porte-parole du Congrès sur les élections locales et régionales

M. Jos WIENEN, Pays-Bas (PPE-CCE, L), Porte-parole du Congrès sur les élections locales et régionales

Mme Violeta CRUDU, République de Moldova (PPE-CCE, L)

M. Mihkel JUHKAMI, Estonie (PPE-CCE, L)

M. Luc MARTENS, Belgique (PPE-CCE, L)

M. Sasa PAUNOVIC, Serbie (SOC, L)

Mme Rosaleen O'GRADY, Irlande (GILD, R)

Expert

M. Matej GOMBOSI, expert du Congrès en matière électorale

Secrétariat du Congrès

Mme Renate ZIKMUND, Chef de division, Observation des élections locales et régionales

M. Adam DRNOVSKY, Chargé de l'observation des élections locales et régionales

Mme Ekaterina KOTNOVA, Assistante, Observation des élections locales et régionales

ANNEXE IV

DÉPLOIEMENT DES ÉQUIPES

| Equipes du Congrès | Composition des équipes du Congrès | Samedi soir | Zone de déploiement |
|--------------------|--|--|---|
| Equipe 1 | Mme Rosaleen O'GRADY M. Adam DRNOVSKY Interprète : Aleksandra SOBCZAK | Hôtel Regent WARSAW | WARSAW |
| Equipe 2 | M. Mihkel JUHKAMI Mme Ekaterina KOTNOVA Interprète : Andrzej GRZADKOWSKI | Hôtel Regent WARSAW | WARSAW |
| Equipe 3 | M. Matej GOMBOSI M. Sasa PAUNOVIC Interprète : Artur ZAPALOWSKI | Hôtel Regent WARSAW | LODZ Aller-retour en voiture dans la journée au départ de Varsovie |
| Equipe 4 | Mme Barbara TOCE M. Luc MARTENS Interprète : Piotr PASTUSZKO | Hôtel Regent WARSAW | LUBLIN Aller-retour en voiture dans la journée au départ de Varsovie |
| Equipe 5 | M. Stewart DICKSON Mme Renate ZIKMUND Interprète : Aleksander JAKIMOWICZ | Hôtel Wit Stwosz KRAKOW Mikołajska 28, 31-027 Tel.: +48 12 429 60 26 Hôtel@Hôtelws.pl | KRAKOW Vol de Varsovie à 14:50 (transfert à 12:50) Lot 3901 |
| Equipe 6 | Mme Violetta CRUDU M. Jos WIENEN Interprète : Kamil KRZYWICKI | Hôtel Grand City WROCLAW ul. Rzeźnicza 1, Stare Miasto, 50-129 Tel.: +48 71 308 44 44 repcja@grandcityHôtel.pl | WROCLAW Vol de Varsovie à 13:30 (transfert à 11:30) Lot 3843 |

La liste des bureaux de vote est disponible sur le site web <https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/obwody>

ANNEXE V

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Le Congrès achève sa mission d'évaluation des élections en Pologne

Elections Varsovie, Pologne 24 octobre 2018

À la suite d'une invitation de la Commission électorale nationale à observer les élections locales tenues en Pologne le 21 octobre, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a déployé une délégation d'évaluation composée de douze membres, du 18 au 22 octobre, dirigée par Jos WIENEN (Pays-Bas, PPE-CCE), porte-parole thématique du Congrès sur l'observation des élections.

Après une série de réunions d'information préélectorales organisées à Varsovie les 18, 19 et 20 octobre avec différents interlocuteurs, notamment des représentants d'ambassades, d'ONG, d'associations de médias et de partis politiques en lice, six équipes du Congrès se sont rendues hier dans quelques 80 bureaux de vote du pays, principalement à Varsovie, Lublin, Łódź, Cracovie, Wrocław et dans les zones rurales voisines.

« Le scrutin s'est déroulé globalement dans le calme et sans incident dans la majorité des communes où nous avons suivi le vote, malgré la petite taille de nombreux bureaux de vote et le fait que certains étaient parfois bondés », a indiqué Jos WIENEN, chef de la délégation. « Nous avons également constaté avec satisfaction le haut niveau de confiance dans la gestion des élections en Pologne et que les électeurs ont pu exprimer leur volonté librement et sans intimidations. ».

« Nous avons également quelques remarques concernant l'organisation pratique du vote : L'équipement des bureaux de vote, en particulier l'utilisation de séparations en carton posées sur des tables à la place de véritables isolements, n'était pas de nature à garantir le secret du vote, d'après nos observateurs. À cela sont venus s'ajouter les cas de vote en groupe et de vote familial observés par les équipes du Congrès à de nombreux endroits », a précisé Jos WIENEN.

De plus, les équipes d'observateurs du Congrès ont signalé des anomalies quant à la manière dont les urnes étaient scellées et des cas ponctuels de commissions électorales en sous-effectif.

« Il convient d'accorder une attention particulière à la nouvelle procédure de dépouillement instaurée pour les élections polonaises, qui prévoit l'intervention d'une nouvelle commission électorale dans les bureaux de vote à partir de 20h45, dont la mission consiste uniquement à décompter les voix et à établir les résultats à ce niveau. Des observateurs du Congrès étaient présents dans quelques bureaux de vote sélectionnés pour suivre le passage de relais entre les deux commissions, qui s'est avéré long et excessivement compliqué », a déclaré le chef de la délégation du Congrès, visant aussi les modifications du Code électoral adoptées en janvier dernier et qui ont été critiquées notamment par la Commission électorale nationale de la Pologne.

« Enfin et surtout, nos équipes n'ont rencontré que très peu d'observateurs électoraux au cours de la journée. Étant donné que la présence, en particulier d'observateurs civiques, peut contribuer à améliorer les normes et les pratiques électorales, nous encourageons les organisations de la société civile en Pologne à s'engager davantage dans l'observation des élections », a conclu M. WIENEN.

Dans le prolongement de cette mission d'évaluation, un rapport d'information sera présenté à la 36^e session plénière du Congrès en avril 2019. Le rapport contiendra des recommandations sur les aspects pratiques des élections locales et sur leur importance pour le bon fonctionnement des collectivités territoriales en Pologne.