



AS/Bur (2020) 31
25 août 2020

Bureau de l'Assemblée

Mémorandum

préparé par M. Stefan Schennach (Autriche, SOC), Chef de la mission d'évaluation de l'élection présidentielle en République de Pologne (28 juin et 12 juillet 2020)

1. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a décidé, le 28 janvier 2020, d'ouvrir la procédure de suivi concernant le respect, par la Pologne, de ses obligations statutaires vis-à-vis du Conseil de l'Europe. L'observation d'élections dans un État faisant l'objet d'une telle procédure est un droit inaliénable de l'Assemblée.
2. Le 31 janvier 2020, le Président de l'Assemblée parlementaire a adressé une lettre au ministre des Affaires étrangères de la Pologne pour l'informer de l'ouverture de la procédure de suivi concernant le respect, par la Pologne, de ses obligations statutaires vis-à-vis du Conseil de l'Europe. Le Président de l'Assemblée précisait en outre que le Règlement de l'Assemblée dispose que l'observation d'élections législatives ou présidentielles et de référendums dans un État soumis à une procédure de suivi constitue un droit inaliénable de l'Assemblée. L'Assemblée s'attendait en conséquence à ce que les autorités polonaises l'invitent en temps voulu afin de pouvoir créer une commission ad hoc d'observation électorale chargée d'observer l'élection présidentielle à venir.
3. Le 31 janvier 2020, le Bureau a décidé d'observer l'élection présidentielle, sous réserve de recevoir l'invitation. Le 5 mars 2020, il a approuvé la composition de la délégation et a désigné M. Stefan Schennach chef de la délégation.
4. Le 12 juin 2020, à l'approche de la nouvelle date de l'élection présidentielle prévue le 28 juin 2020, le Président de l'Assemblée a rappelé, dans une lettre adressée à M. Tomasz Grodzki, Président du Sénat, qu'en vertu du Règlement de l'Assemblée, l'observation d'élections dans un État soumis à une procédure de suivi était un droit inaliénable de l'Assemblée. Il a aussi rappelé, dans cette même lettre, que l'Assemblée n'avait pas encore reçu de lettre d'invitation.
5. Le Président du Sénat polonais a fait observer dans la lettre qu'il a envoyée au Président de l'Assemblée le 18 juin 2020 que, conformément au Code Electoral de la Pologne, la lettre d'invitation est établie par la Commission électorale nationale (CEN) en consultation avec le ministre des Affaires étrangères. Il a donc demandé au président de la CEN et au ministre des Affaires étrangères de prendre « des mesures pour permettre à ces observateurs internationaux de se rendre en Pologne ».
6. Le 23 juin 2020, au nom du président de la Commission électorale nationale et du secrétaire de cette dernière, le secrétariat de la Division de l'observation des élections de l'Assemblée a reçu une confirmation concernant le statut d'observateurs internationaux des membres de la délégation de l'Assemblée et également la confirmation de la tenue d'une réunion avec le président de la CEN.
7. Compte tenu de la pandémie et des restrictions en matière de déplacement, seuls quatre membres de la délégation de l'Assemblée ont pu participer à cette mission (voir l'annexe 1 – Composition de la délégation).

8. La mission d'évaluation de l'élection de l'Assemblée a visité Varsovie du 26 au 29 juin pour y observer l'élection présidentielle. Lors de cette visite, ses membres ont rencontré le chef de la Mission Spéciale d'Evaluation Electorale du BIDDH (MSEE), les experts de cette dernière ainsi que le président et les responsables de la Commission électorale nationale. Le jour de l'élection, les membres de la délégation ont observé le scrutin dans un nombre limité de bureaux de vote à Varsovie et aux alentours (voir l'annexe 2 – Programme de la visite). La délégation tient à remercier la MSEE du BIDDH pour l'efficacité de sa coopération et de son assistance.

9. En vertu de l'article 15 de l'Accord de coopération signé entre l'Assemblée parlementaire et la Commission de Venise, le Bureau de l'Assemblée a invité un expert de la Commission de Venise à participer à la mission d'évaluation de l'Assemblée en qualité de conseiller. La délégation de l'Assemblée était accompagnée d'un expert et d'un membre du secrétariat de la Commission de Venise.

10. Le 29 juin, la mission d'évaluation de l'Assemblée a fait une déclaration dans laquelle elle rappelait que l'Assemblée n'avait pas observé d'élections en Pologne depuis 1991 (élections législatives). Initialement, l'élection présidentielle était programmée le 10 mai. Pour faire face à la pandémie, les autorités polonaises ont décidé de ne pas déclarer l'état d'urgence, mais d'instaurer un état d'urgence épidémiologique, et ont adopté une loi spéciale afin d'organiser l'élection entièrement par correspondance. À cet égard, les corapporteurs de la commission de suivi de l'Assemblée pour la Pologne ont fait une déclaration dans laquelle, tout en saluant la volonté des autorités d'assurer la continuité du processus démocratique, ils ont conclu que les conditions de la tenue d'élections démocratiques n'étaient pas réunies. Les corapporteurs ont donc instamment prié les autorités de reporter la date de l'élection jusqu'à ce que de véritables élections démocratiques puissent être organisées.

11. Une nouvelle loi offrant la possibilité de voter soit dans un bureau de vote soit par correspondance a été adoptée le 2 juin. Malheureusement son processus d'adoption n'a pas été totalement inclusif et participatif. Les principaux acteurs politiques ont, d'un commun accord, arrêté la nouvelle date du 28 juin pour la tenue de l'élection présidentielle.

12. La délégation de l'Assemblée a estimé que le cadre juridique de cette élection, organisée en situation d'urgence, aurait dû être adopté via un processus public et inclusif pour éviter toute spéculation politique sur des sujets aussi sensibles. À cet égard, elle a salué l'esprit des recommandations formulées dans l'avis du BIDDH sur le projet de loi sur les règles spéciales relatives à l'organisation de l'élection générale du Président de la République de Pologne. Ces recommandations visaient en particulier à veiller à ce que tout amendement soit pleinement conforme au principe de légalité et de prééminence du droit.

13. La délégation de l'Assemblée a reconnu que l'organisation d'une élection présidentielle pendant une pandémie était un défi considérable pour tous les acteurs politiques et pour l'administration électorale polonaise, tant sur le plan juridique que d'un point de vue pratique. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe a noté dans son rapport intitulé « Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'état d'urgence : réflexions » que pour garantir des élections satisfaisant aux principes du suffrage universel, égal, libre, secret et direct, il doit être possible non seulement de voter, mais aussi de bénéficier d'une campagne électorale ouverte et équilibrée. Une véritable campagne, accompagnée d'un réel débat public, est aussi essentielle pour la tenue des élections démocratiques que la possibilité de voter.

14. La délégation de l'Assemblée a été informée par la MSEE du BIDDH que la campagne électorale avait porté sur des sujets au premier plan de l'actualité : la structure de la famille traditionnelle, les prestations sociales, le chômage et les problèmes économiques au lendemain de la pandémie de covid-19. Cependant, ce fut une campagne de dénigrement, caractérisée par la polarisation des opinions, de langage inflammatoire, une rhétorique xénophobe et homophobe et un discours de haine. La délégation a également été informée d'allégations d'implication de l'Église dans les activités de campagne.

15. D'après les conclusions préliminaires de la MSEE du BIDDH, publiées le 29 juin, « les interlocuteurs, ont globalement exprimé leur confiance dans l'exactitude des listes électorales. Les listes électorales contenaient 30 006 154 électeurs au total, dont 373 068 (parmi lesquels 343 279 avaient demandé à voter par correspondance) étaient inscrits pour voter à l'étranger dans des représentations diplomatiques désignées à cet effet dans 86 pays et également sur huit navires et plates-formes. Moins de 1 % des électeurs (194 075) inscrits pour voter dans le pays ont choisi de voter par correspondance ».

16. En ce qui concerne le fonctionnement de l'administration électorale, la délégation de l'Assemblée a été informée que malgré le peu de temps disponible, la Commission électorale nationale avait travaillé dans la transparence et avec professionnalisme, en respectant tous les délais légaux, et qu'elle avait bénéficié de la confiance des principales parties prenantes. La Commission électorale nationale a informé la délégation que 11 candidats présidentiels ont été enregistrés.

17. Pour ce qui est du financement de la campagne électorale, les comités électoraux des candidats sont les seules entités à avoir le droit de financer les campagnes. Ils peuvent le faire moyennant des dons privés, des prêts ou les apports des partis politiques. Si les comités doivent déclarer les dons privés et les prêts dont le montant est supérieur à un salaire mensuel minimal sur leur site web dans les sept jours suivant leur réception, ils ne sont pas obligés de déclarer les transactions liées aux apports des partis. D'après les conclusions préliminaires de la MSEE du BIDDH, seuls 7 des 11 comités ont publié les informations concernant les dons et les prêts obtenus pour cette élection sur leur site web.

18. Concernant la couverture médiatique de la campagne, la mission du BIDDH n'a pas effectué de suivi des médias, mais pendant la période de cette campagne les experts du BIDDH, ayant effectué un suivi qualitatif de la campagne, ont constaté que la *Telewizja Polska TVP* a manqué à son obligation légale d'assurer une couverture équilibrée et impartiale. La délégation de l'Assemblée a été informée que le Conseil national de l'audiovisuel n'avait assuré ni une couverture équilibrée, ni une surveillance effective de la campagne.

19. La MSEE du BIDDH a fait observer dans ses conclusions préliminaires qu'au cours de la campagne, la police avait ouvert une enquête contre deux personnes qui avaient affiché publiquement des slogans critiquant le Président. M. Trzaskowski a aussi attaqué en justice la télévision publique, *Telewizja Polska (TVP)*, au motif qu'elle avait discrédité sa candidature ; TVP a annoncé son intention de contre-attaquer. L'accès restreint de certains médias privés à des informations d'intérêt général détenues par les institutions de l'État a porté atteinte au droit d'accès à l'information.

20. Le 28 juin, la délégation de l'Assemblée s'est rendue dans un nombre limité de bureaux de vote à Varsovie et ses alentours. Dans les bureaux de vote visités, le scrutin a été bien organisé. La délégation a noté la forte motivation des citoyens à exercer leur droit de vote, en dépit des longues files d'attente et des mesures de protection sanitaire mises en place. Les membres des bureaux de vote ont pleinement coopéré avec les observateurs. Les bureaux avaient tous été bien préparés, ils disposaient des équipements de protection nécessaires, et leurs membres avaient reçu une formation adaptée. La délégation a toutefois noté la nécessité de respecter davantage le principe du secret du vote, car les électeurs n'avaient pas systématiquement plié leur bulletin ni toujours utilisé les isolements, d'où le risque que leur vote soit visible de tous.

21. Dans la déclaration qu'elle a faite à l'issue du premier tour de l'élection, la délégation de l'APCE a souligné l'importance de la coopération entre les autorités polonaises concernées et la Commission de Venise, ainsi que dans le cadre de la procédure de suivi de l'Assemblée.

22. D'après les résultats officiels annoncés par la Commission électorale nationale, les principaux candidats ont obtenu les résultats suivants : le Président sortant Andrzej Duda a recueilli 43,50 % des voix ; Rafal Trzaskowski 30,46 % ; Szymon Holownia 13,87 % et Krzysztof Bosak 6,78 %. Les autres candidats ont recueilli moins de 3 % des voix. Le taux de participation a été de 64,51 %. Les deux candidats les mieux placés, Andrzej Duda et Rafal Trzaskowski, ont participé au deuxième tour de l'élection présidentielle le 12 juillet.

23. Le deuxième tour de l'élection présidentielle a été observé par la même mission d'évaluation. La délégation s'est rendue à Varsovie où elle a rencontré la mission spéciale d'évaluation électorale du BIDDH (MSEE). Le 12 juillet, la mission d'évaluation de l'Assemblée a observé le deuxième tour en se rendant dans un nombre limité de bureaux de vote à Varsovie et ses alentours.

24. Le jour de l'élection, le scrutin a été bien organisé dans tous les bureaux de vote dans lesquels les membres de la mission se sont rendus. La délégation de l'APCE a souligné avec satisfaction que les citoyens étaient motivés pour exercer leur droit de vote, comme l'a montré le taux élevé de participation, et ce malgré les mesures de précaution mises en place en raison de la pandémie. La mission a fait observer, comme au premier tour, que le principe du secret du vote devait être davantage respecté. Les électeurs n'avaient pas

toujours utilisé les isolements ni systématiquement plié leur bulletin de vote, ce qui avait rendu leur choix visible. Dans quelques cas, des électeurs avaient pris des photos de leur bulletin de vote rempli (voir l'annexe 3 – Déclaration de la mission d'évaluation de l'APCE).

25. Le 13 juillet, la Commission électorale nationale a annoncé les résultats du deuxième tour de l'élection présidentielle en Pologne : le Président sortant Andrzej Duda a obtenu 51,03 % des voix et Rafal Trzaskowski 48,97 %. Le taux de participation a été de 68,18 %.

Annexe 1 – Composition de la délégation

Sur la base des propositions des groupes politiques de l'Assemblée, la mission d'évaluation de l'élection se composait comme suit:

Président: M. Stefan SCHENNACH, Autriche (SOC)

Groupe des socialistes, démocrates et verts (SOC)

M. Stefan SCHENNACH, Autriche

Mme Yuliya LOVOCHKINA, Ukraine

M. Gerardo GIOVAGNOLI, Saint-Marin

Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)

M. Reinhold LOPATKA, Autriche

Commission de Venise

Mme Renata TARDIOLI, Expert

M Gaël MARTIN-MICALLEF, Conseiller juridique, Commission de Venise

Secrétariat

M. Chemavon CHAHBAZIAN, Chef, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire

Mme Anne GODFREY, Assistante, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire

Annexe 2 – Programme de la visite organisée à l'occasion du premier tour

Programme
Commission ad hoc de l'APCE pour l'observation de l'élection présidentielle en Pologne
28 juin 2020

Jeudi 25 juin après-midi ou 26 vendredi matin

Arrivée des membres de la délégation à l'hôtel Hilton

Vendredi 26 juin

10h00-12h00 Préparation du plan de déploiement pour les membres
19h00-20h00 Réunion interne des membres de la commission ad hoc de l'APCE

Samedi 27 juin

10h00 - 11h30 Réunion avec Thomas BOSERUP, chef de la mission spéciale
d'évaluation du BIDDH et les experts de l'équipe de base
12h00 - 13h30 Réunion à la Commission électorale nationale
14h00 - 15h00 Rencontre avec les interprètes et les chauffeurs

Dimanche 28 juin Observation du vote dans les bureaux de vote

Bureaux de vote ouverts de 06h00 à 21h00

21h00 - 23h00 Réunion de débriefing de la délégation

Lundi 29 juin

Après-midi Départ des membres de la délégation

Annexe 3 – Déclaration de la mission d'évaluation électorale de l'APCE à l'issue du deuxième tour

La mission d'évaluation d'élection de l'Assemblée parlementaire était à Varsovie du 10 au 13 juillet pour y observer le deuxième tour de l'élection présidentielle en Pologne. À cette occasion, elle a rencontré le chef et les experts de la mission spéciale d'évaluation des élections du BIDDH (MSEE). Elle était accompagnée de juristes de la Commission de Venise.

En ce qui concerne le fonctionnement de l'administration électorale, la mission a été informée que tous les délais ont été respectés. L'administration électorale a joui de la confiance des candidats et a fait preuve de professionnalisme et de transparence. Le jour du scrutin, ses membres ont observé le vote dans un nombre limité de bureaux de vote à Varsovie et ses alentours. Le chef de la mission s'est aussi rendu dans un bureau de vote dans un centre de détention provisoire de Varsovie. Le scrutin a été bien organisé dans tous les bureaux de vote dans lesquels les membres de la mission se sont rendus. La délégation de l'APCE a noté avec satisfaction que les citoyens étaient motivés pour exercer leur droit de vote comme l'a montré le taux élevé de participation, et ce malgré les mesures de précaution mises en place en raison de la pandémie. La mission a noté, comme lors du premier tour, que le principe du secret du vote devait être davantage observé. Les électeurs n'ont pas toujours utilisé les isoloirs ni systématiquement plié leur bulletin, rendant ainsi leur choix visible. Certains électeurs ont pris des photos de leur bulletin de vote rempli.

La mission d'évaluation de l'Assemblée a été informée par la MSEE du BIDDH qu'entre les deux tours, la campagne électorale s'était caractérisée par une confrontation et une polarisation accrues, des affrontements verbaux et physiques ainsi qu'une campagne négative et des accusations sévères entre les deux candidats. Elle a noté avec regret que la loi du 2 juin ne comprenait pas de dispositions relatives au déroulement et au calendrier de la campagne du deuxième tour.

Pour ce qui est de la couverture médiatique entre les deux tours, la mission de l'Assemblée a constaté qu'en dépit des fortes attentes des citoyens polonais, aucun débat télévisé commun n'avait réuni les deux candidats, privant ainsi les électeurs d'un échange direct sur leurs programmes respectifs. Ces débats demeurent des moments importants de la vie politique. La mission de l'Assemblée n'a en outre relevé aucun changement concernant la surveillance effective du Conseil national de l'audiovisuel. De hauts fonctionnaires ont participé activement à la campagne électorale en faisant la promotion des deux candidats via les médias sociaux, ce qui peut être qualifié d'utilisation abusive de ressources administratives : des personnalités publiques ont profité de leurs fonctions et de leurs comptes officiels pour faire la promotion de ces candidats. À ce sujet, la mission d'évaluation rappelle les lignes directrices de la Commission de Venise visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux.

En ce qui concerne le vote à l'étranger, la mission d'évaluation a pris note du nombre accru d'électeurs inscrits pour le deuxième tour. Tout en reconnaissant les difficultés logistiques liées à une intervention dans un délai très court entre les deux tours, la mission de l'Assemblée considère que tous les électeurs doivent bénéficier de conditions égales de participation effective aux élections.

Concernant le financement de la campagne électorale, la mission de l'Assemblée a été informée de l'écart considérable des plafonds des dépenses de campagne des candidats, à savoir 28M PLN pour le candidat sortant et 9,5M PLN pour son rival. Elle a en outre noté l'absence de mécanisme efficace de contrôle des dépenses de campagne. Les organes compétents du Conseil de l'Europe, en particulier le GRECO et la Commission de Venise, demeurent à la disposition des autorités polonaises pour améliorer le cadre juridique relatif au financement des campagnes et à sa transparence ainsi que la diffusion d'informations, dans le respect des normes du Conseil de l'Europe.

Comme il a été souligné dans la déclaration qui a suivi le premier tour de l'élection, la mission de l'Assemblée rappelle l'importance de la coopération entre les autorités concernées polonaises et la Commission de Venise, dans le contexte de la procédure de suivi de l'Assemblée.