Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 15861
16 novembre 2023

Observation des élections législatives en Pologne (15 octobre 2023)

Rapport d'observation d'élection
Commission ad hoc du Bureau
Rapporteure: Mme Mireille CLAPOT, France, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

1. Introduction

1. Le 8 août 2023, le Président de la République de Pologne a convoqué les élections du Sejm et du Sénat pour le dimanche 15 octobre 2023. Une semaine plus tard, le Sejm a ordonné la tenue à la même date d'un référendum national sur des questions revêtant une importance particulière pour l'État. Le 24 août 2023, le Président du Sejm a invité l'Assemblée parlementaire à observer les élections législatives.

2. Anticipant l'observation de ces élections régulières, le Bureau de l'Assemblée, lors de sa réunion du 19 juin 2023, décidait d'observer ce scrutin[1], sous réserve de recevoir une invitation, de constituer une commission ad hoc composée de 30 membres et des deux corapporteurs de la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) et de mener une mission préélectorale. Lors de sa réunion du 23 juin, le Bureau approuvait la composition de la commission ad hoc (révisée par le Bureau le 14 septembre, voir Annexe 1), et en nommait M[me] Mireille Clapot (France, ADLE) présidente.

3. Conformément à l'accord de coopération signé par l'Assemblée et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) le 4 octobre 2004, un représentant de la Commission de Venise a été invité à se joindre à la commission ad hoc en qualité de conseiller juridique.

4. Une délégation préélectorale s'est rendue à Varsovie les 26 et 27 septembre 2023 pour évaluer le climat préélectoral. Le programme de la mission préélectorale figure à l'Annexe 2. La délégation a constaté que la campagne électorale se déroulait dans un climat particulièrement tendu et marqué par des antagonismes à l'approche des élections législatives et qu'il y avait des inquiétudes générales quant aux règles du jeu inégales, sapant la confiance du public dans l'équité du processus électoral (voir déclaration à l'Annexe 3).

5. La commission ad hoc de l'Assemblée (délégation de l'APCE) a travaillé du 13 au 16 octobre 2023 dans le cadre d'une mission internationale d'observation des élections (MIOE) avec une délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (AP OSCE) et la mission restreinte d'observation des élections du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (MOE restreinte du BIDDH/OSCE). Le programme des réunions de la délégation figure à l'Annexe 4.

---

1. C'est la première fois depuis 1991 que l'Assemblée décide d'envoyer une mission d'observation des élections législatives à part entière en Pologne. En janvier 2020, l'Assemblée a ouvert une procédure de suivi concernant le respect, par la Pologne, de ses obligations découlant de son adhésion au Conseil de l'Europe. L'observation d'élections dans un État faisant l'objet d'une procédure de suivi est un droit inaliénable de l'Assemblée. En juin 2020, une mission d'évaluation des élections composée de 4 membres a observé l'élection présidentielle, mais son champ d'action était très limité du fait de la pandémie de covid-19.

6. La MIOE a conclu que les élections législatives en Pologne ont été compétitives, mais marquées par l'utilisation abusive de ressources publiques et par la partialité des médias publics. Les élections se sont caractérisées par un taux record de participation; il y avait un large choix d'options politiques et les candidats ont pu faire campagne librement. La campagne a toutefois été ternie par d'importants chevauchements entre les messages du parti au pouvoir et les campagnes d'information du gouvernement. Associé à une couverture faussée et ouvertement partisane du radiodiffuseur public, cet état de fait a donné un net avantage au parti au pouvoir, mettant à mal la séparation démocratique entre l'État et le parti. Le communiqué de presse conjoint figure à l'Annexe 5.

2. Contexte politique

7. Depuis 2005, le paysage politique polonais est marqué par la rivalité entre deux grands partis, Droit et Justice (PiS) et la Plateforme civique. Ces deux partis ont régulièrement remporté les élections législatives et formé des gouvernements, soit de manière indépendante, soit en coalition. De 2005 à 2015, les gouvernements ont alterné entre le PiS et la Plateforme civique, puis une victoire écrasante aux élections de 2015 a permis au PiS, avec ses partenaires de la «Droite Unifiée», de gouverner avec une majorité.

8. La victoire d'Andrzej Duda à la présidentielle en 2015 a encore renforcé la domination du PiS. Le Premier ministre Mateusz Morawiecki dirige le pays depuis 2017. L'ascension du PiS peut être attribuée à son engagement à soutenir les groupes sociaux exclus de la transformation politique et économique des années 1990, en particulier dans les zones rurales. Toutefois, cette époque a également été marquée par une consolidation du pouvoir national, par une diminution de l'autonomie des autorités locales, par des menaces contre l'indépendance du pouvoir judiciaire, par une restriction des libertés démocratiques et par une baisse de la transparence parlementaire.

9. Les relations de la Pologne avec l'Union européenne et le Conseil de l'Europe se sont tendues en raison de préoccupations concernant des violations de l'État de droit, ce qui a conduit à l'activation de l'article 7 du Traité sur l'Union européenne à la suite de réformes juridiques menées par le gouvernement qui ont mis en péril l'indépendance du pouvoir judiciaire. La Commission européenne a engagé plusieurs procédures d'infraction contre la Pologne, questionnant son engagement à respecter le droit communautaire.

10. En 2019, le PiS a obtenu 43,59 % des voix aux élections législatives, soit 235 sièges au Sejm. L'année suivante, Andrzej Duda a été réélu président, battant de justesse Rafał Trzaskowski, candidat de la Plateforme civique. Il est intéressant de noter que les élections législatives de 2019 ont donné lieu à une répartition du pouvoir inédite en Pologne, avec différents groupes politiques contrôlant les deux chambres du parlement[2]. Cette dynamique a créé des défis législatifs et a eu un impact sur l'élection des principaux représentants de l'État.

11. La période postérieure à 2019 a été marquée par de nouvelles réformes judiciaires, qui ont affecté l'indépendance des juges et renforcé le contrôle du gouvernement sur les tribunaux. Ces réformes ont provoqué de vives réactions au niveau international – des institutions telles que la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) remettant en cause la légitimité de certains tribunaux polonais. En décembre 2019, le Sejm a adopté une réforme judiciaire, connue sous le nom de «loi muselière», dont l'objectif principal était d'empêcher les juges légitimes de Pologne d'examiner les nominations judiciaires irrégulières effectuées par l'organe inconstitutionnel qu'est le Conseil national de la magistrature réformé, empêchant ainsi les juges polonais de refuser de statuer avec des «juges» nommés de manière irrégulière ou de renverser leurs décisions. La nomination de personnes par le Conseil national de la magistrature réformé, notamment à la Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques, dont l'une des tâches est la validation finale des résultats des élections, a encore politisé le système judiciaire.

12. En 2020, la décision du Tribunal constitutionnel sur l'avortement a déclenché des manifestations publiques massives qui ont mis en lumière les inquiétudes concernant les brutalités policières et nourri les divisions au sein de la société.

---

2. L'accord entre les forces de l'opposition lors des élections sénatoriales (dit «Pacte sénatorial») a abouti à la victoire de l'opposition aux élections de la chambre haute du parlement, ce qui signifie que le PiS, qui contrôle le Sejm et forme le gouvernement, a dû faire face à la nécessité de surmonter le veto du Sénat dans certaines procédures législatives et de tenir compte de la position de cette chambre dans l'élection à certaines fonctions publiques (par exemple, l'élection du médiateur, à l'été 2021, a pris énormément de temps en raison de l'absence d'accord entre les chambres).

13. L'Assemblée parlementaire, préoccupée par l'état des institutions démocratiques en Pologne, a ouvert une procédure de suivi en 2020. La situation dans le pays ne s'est pas améliorée, comme en témoigne l'analyse approfondie figurant dans une note d'information des corapporteurs sur la Pologne suite à leur visite d'information à Varsovie[3].

14. En juin 2023, le Sejm a adopté la «Loi sur la Commission d'État chargée d'enquêter sur l'influence russe sur la sécurité intérieure de la République de Pologne au cours de la période 2007-2022», également connue sous le nom de loi anti-Tusk. Un avis urgent[4] de la Commission de Venise a vivement critiqué la loi, notamment parce qu'elle manquait de garanties contre les abus politiques et l'instrumentalisation visant à éliminer les opposants politiques. En septembre, bien qu'elle ait été constituée, la Commission d'État n'avait pas encore entamé ses travaux.

15. En 2019, des informations ont fait état d'activités de surveillance en Pologne au moyen du programme Pegasus, qui se sont intensifiées jusqu'en 2021. Le Sénat a réagi en instituant en 2022 une commission chargée d'enquêter sur la surveillance illégale. Les conclusions de cette dernière ont révélé que le programme Pegasus avait été utilisé contre des personnes qui critiquaient ouvertement les politiques du PiS. L'Assemblée, dans sa Résolution 2513 (2023) «Le logiciel espion Pegasus et autres types de logiciels similaires et la surveillance secrète opérée par l'État», a conclu que «les élections législatives polonaises de 2019 n'ont pas été équitables car Pegasus a été utilisé contre des opposants politiques pendant la campagne électorale»[5].

16. Avant les élections législatives du 15 octobre, trois autres éléments litigieux ont eu une incidence sur le processus électoral:

– les élections locales ont été reportées de l'automne 2023 au printemps 2024, prolongeant ainsi le mandat des autorités locales;

– le Code électoral a été modifié moins de six mois avant les élections (voir chapitre 3.2);

– un référendum devait avoir lieu en même temps que les élections législatives (voir chapitre 3.3).

17. Les élections locales en Pologne étaient prévues à l'automne 2023. Cependant, une réforme gouvernementale de 2018 a fait passer le mandat des autorités locales de 4 à 5 ans. Pour éviter toute concurrence avec les élections législatives, le Sejm a prolongé le mandat des autorités locales actuelles jusqu'au 30 avril 2024. Avec cet ajustement, les élections locales prévues entre le 31 mars et le 23 avril 2024 pourraient se chevaucher avec les élections au Parlement européen.

3. Système électoral et cadre juridique

3.1. Cadre juridique électoral

18. Les élections en Pologne sont réglementées pour l'essentiel par les articles pertinents de la Constitution de 1997 concernant les élections législatives, par le Code électoral (de 2011, dont la dernière modification date de mars 2023), par la loi sur les partis politiques (de 1997, dont la dernière modification date de 2016) et par la loi sur le Conseil national des médias (2016), que viennent compléter les règlements de la Commission électorale nationale (CEN). La Pologne est partie aux principaux instruments internationaux et régionaux relatifs à la tenue d'élections démocratiques[6].

---

3. Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Varsovie (13 au 15 mars 2023), AS/Mon (2023) 07 du 30 mai 2023.

4. Commission de Venise, Avis urgent sur la loi relative à la Commission d'État chargée d'enquêter sur l'influence russe sur la sécurité intérieure de la République de Pologne au cours de la période 2007-2022 et sur le projet de loi modifiant cette loi, CDL-PI(2023)021.

5. Le 11 octobre 2023, l'Assemblée a adopté la Résolution 2513 (2023) et la Recommandation 2258 (2023) «Le logiciel espion Pegasus et autres types de logiciels similaires et la surveillance secrète opérée par l'État», concluant que les États devraient s'abstenir d'utiliser ce type de logiciels tant que leurs législations et leurs pratiques en matière de surveillance secrète ne sont pas conformes à la Convention européenne des droits de l'homme et à d'autres normes internationales. L'utilisation de logiciels espions devrait être limitée «à des situations exceptionnelles et comme mesure de dernier ressort».

6. Notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 (PIDCP), la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979 (CEDAW), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965 (CERD), la Convention contre la corruption de 2003

19. Les 460 sièges du Sejm (chambre basse) sont pourvus dans 41 circonscriptions plurinominales, selon un système de représentation proportionnelle dans lequel les électeurs peuvent exprimer leur préférence pour l'un des candidats de la liste. C'est pourquoi on parle de «système proportionnel à liste ouverte», même si, techniquement, il ne s'agit pas d'une liste entièrement ouverte. La petite taille (en termes de nombre de sièges attribués) des circonscriptions atténue l'effet de proportionnalité du système. En fait, la taille des circonscriptions combinée aux seuils électoraux donne des résultats majoritaires, renforçant la représentation des deux grands partis.

20. Pour participer à la répartition des sièges dans les circonscriptions, une liste de parti ou de groupe de citoyens doit obtenir au moins 5 % de l'ensemble des suffrages valablement exprimés au niveau national, tandis que les listes de coalition doivent obtenir au moins 8 % des voix. Toutefois, les listes représentant des minorités nationales, comme la minorité allemande, ne sont pas assujetties au seuil électoral.

21. Les élections au Sénat, composé de 100 sénateurs, se déroulent selon le scrutin majoritaire à un tour dans un nombre égal de circonscriptions uninominales. La plupart des partis d'opposition ont signé le «Pacte sénatorial», en vertu duquel ils sont convenus de présenter un candidat accepté par tous dans chaque circonscription. Cette stratégie leur a permis d'obtenir la majorité au Sénat aux élections de 2019, alors qu'ils sont minoritaires au Sejm.

22. Les circonscriptions électorales sont créées dans les limites des divisions administratives préexistantes. Les mandats au Sejm sont répartis proportionnellement entre les circonscriptions en fonction de la taille de la population. Malgré les obligations légales et une proposition présentée par la CEN en 2022[7], le parlement n'a, pas modifé la répartition des sièges entre les circonscriptions du Sejm depuis 2015, ni les limites des circonscriptions du Sénat depuis 2011.

23. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise parle de «géométrie électorale passive» lorsqu'une répartition des sièges initialement correcte finit par créer des inégalités, faute d'adaptation aux changements démographiques. Afin d'éviter la géométrie électorale passive, le Code préconise une nouvelle répartition des sièges au moins tous les dix ans, et de préférence hors période électorale, de manière à limiter les risques de manipulations politiques.

24. Dans le cas de la Pologne, bien que cet intervalle de 10 ans n'ait pas été dépassé, l'absence de révision a clairement conduit à ce que les circonscriptions des zones rurales, qui ont perdu des habitants, sont désormais sur-représentées et que les circonscriptions des zones urbaines, qui en ont gagné, sont sous-représentées. Il y a là une atteinte, particulièrement grave, au principe d'égalité des voix car cette inégalité politiquement biaisée favorise l'un des concurrents, qui est traditionnellement majoritaire dans les zones sur-représentées.

25. En outre, le système actuel d'affectation de l'ensemble des électeurs établis à l'étranger aux circonscriptions existantes du Sejm et du Sénat à Varsovie, sans augmentation du nombre de sièges, pèse également sur l'égalité du vote[8]. Dans l'actuel processus électoral, 606 265 électeurs étaient inscrits pour voter dans 416 bureaux de vote à l'étranger. Tous ces votes ont été intégrés dans la circonscription de Varsovie I, qui était déjà sous-représentée en l'absence de révision, de sorte que l'effet de sous-représentation a été démultiplié.

3.2. Modifications récentes

26. Le Code de bonne conduite en matière électorale précise que la stabilité du droit est un élément important de la crédibilité du processus électoral. Selon la Commission de Venise, les éléments fondamentaux du système électoral ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection[9]. Le Tribunal constitutionnel polonais a statué en 2019 qu'aucune modification importante du droit électoral ne devait être apportée à moins de six mois d'un scrutin.

(CAC) et la Convention relative aux droits des personnes handicapées de 2006 (CDPH). La Pologne est également partie à la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 (STE n° 5) et à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales de 1995 (STE n° 157).

7. En novembre 2022, la CEN a envoyé au Sejm une proposition de modification de la répartition des sièges entre les circonscriptions, qui faisait perdre un seul mandat à 10 circonscriptions, tandis que neuf circonscriptions en gagnaient un et qu'une seule circonscription obtenait deux sièges au Sejm. Elle précisait que la date limite pour modifier le découpage des circonscriptions électorales était fixée au 14 mai 2023, mais ces modifications n'ont pas été adoptées par le législateur.

8. Aux élections législatives de 2019, il y a eu 316 000 votes de l'étranger.

9. Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023 rev2-cor, partie II.2.b et Rapport explicatif, paragraphes 63-67.

27. Le 26 janvier 2023, le Sejm a adopté une loi modifiant le Code électoral et d'autres lois. Publié au *Journal officiel* le 16 mars 2023, ce texte est, à quelques exceptions près, entré en vigueur le 31 mars – pendant la période de silence législatif ayant débuté le 14 février.

28. À cette occasion, des changements notables ont été introduits, notamment:

– la mise en place du registre central des électeurs, qui a centralisé la base de données des électeurs, rationalisant ainsi le processus électoral;

– la réduction (de 500 à 200) du nombre minimum d'habitants couverts par les limites d'un district électoral, sans réduction du nombre maximum (4 000 habitants), ce qui a entraîné la création de 3 664 nouveaux bureaux de vote dans le pays, le plus souvent en zone rurale;

– la mise à disposition d'un transport gratuit, organisé par la municipalité, depuis le lieu de résidence/ séjour jusqu'au bureau de vote, ou depuis un lieu convenu pour les personnes remplissant certaines conditions de handicap ou les personnes âgées de plus de 60 ans[10];

– l'extension du droit des mandataires et des observateurs citoyens d'enregistrer les activités des bureaux de vote au moment du scrutin, tout en exigeant que les enregistrements soient remis aux autorités de l'État, qu'il s'agisse de la commission électorale ou du ministère de la Digitalisation;

– l'instauration de l'obligation, avant que la commission électorale locale (CEL) tranche la question de la validité d'un bulletin de vote, de la validité d'un vote ou de l'expression d'un suffrage en faveur d'une liste particulière ou d'un candidat particulier, de présenter chaque bulletin de vote à tous les membres de la CEL présents. Cette disposition, dont le but est d'accroître la transparence des résultats du scrutin, a été critiquée au motif qu'elle prolonge inconsidérément le processus de dépouillement.

29. Certaines modifications introduites dans le Code électoral affectent la procédure et risquent de devenir très problématiques pour le dépouillement et la transmission des résultats. Par exemple, le libellé de l'article 230(2) du Code électoral contraint les CEL établies à l'étranger et sur les navires maritimes polonais à communiquer les résultats du vote à la circonscription de Varsovie I dans les 24 heures suivant la fin du scrutin. Si ce délai n'est pas respecté, le vote dans la CEL concernée sera considéré comme nul; par conséquent, les suffrages exprimés ne seront pas pris en compte dans l'élection.

30. Bien que les dispositions susmentionnées soient en vigueur au moins depuis la promulgation du Code électoral et que la CEN ait indiqué qu'il n'y avait jamais eu de cas où un vote dans une circonscription à l'étranger avait été déclaré nul, la situation était différente par rapport aux précédentes élections sur trois points au moins: les élections du 15 octobre étaient combinées avec un référendum national; une nouvelle disposition prévoyait la présentation de chaque bulletin de vote à tous les membres de la commission, ce qui augmentait le temps nécessaire au dépouillement, et la communauté polonaise à l'étranger a manifesté un regain d'intérêt considérable pour le scrutin[11].

31. En réaction à plusieurs plaintes, le ministère des Affaires étrangères a augmenté le nombre de PEC à l'étranger de 320 (en 2019) à 416. Néanmoins, outre les délais excessivement rigides imposés aux PEC à l'étranger, d'autres problèmes subsistent en ce qui concerne le vote à l'étranger, comme l'annulation du vote par correspondance pour les électeurs de l'étranger, le nombre excessif d'électeurs inscrits dans certains de ces bureaux de vote et le rattachement de tous les votes de l'étranger (608 000 électeurs inscrits) à une seule circonscription électorale de Varsovie qui, selon plusieurs organisations de la société civile, pourraient encourager ce qu'on appelle le «tourisme électoral» le jour du scrutin.

3.3. Référendum controversé

32. Les élections législatives du 15 octobre se sont déroulées en même temps qu'un référendum national. Bien que la délégation de l'Assemblée n'ait pas été invitée à observer le référendum en tant que tel, il est impossible d'en ignorer l'impact sur ces élections.

---

10. À noter, l'âge de la retraite est fixé à 65 ans en Pologne.

11. Compte tenu des principes d'universalité et d'égalité des élections, un certain nombre d'organisations de la société civile ont plaidé pour la prolongation du délai susmentionné à 48 heures ou pour sa suppression. Le Sénat a présenté une initiative législative pertinente, qui n'a toutefois pas été examinée par le Sejm, et ces règles n'ont pas été modifiées. Plusieurs candidats de premier plan ont invité la NEC à publier une directive qui demanderait aux bureaux de vote de compter d'abord les votes concernant les élections, car aucune règle d'exclusion similaire ne s'appliquait au décompte des votes du référendum. La NEC a refusé de le faire. Le sénateur et candidat Krzysztof Kwiatkowski a fait appel devant la Chambre de contrôle extraordinaire, qui a rejeté sa plainte.

33. Le 17 août 2023, le Sejm a mis aux voix une proposition du Conseil des ministres d'organiser un référendum national sur des questions revêtant une importance particulière pour l'État et a adopté une résolution à cet effet. Il a été décidé que les citoyens répondraient à quatre questions:

> *«Êtes-vous favorable à la vente d'actifs de l'État à des entités étrangères, ce qui entraînerait la perte du contrôle des Polonais sur des secteurs stratégiques de l'économie?»*
>
> *«Êtes-vous favorable à un relèvement de l'âge de la retraite, notamment au rétablissement de l'âge de départ à la retraite à 67 ans pour les hommes comme pour les femmes?»*
>
> *«Êtes-vous favorable à la suppression de la barrière à la frontière entre la République de Pologne et la République du Bélarus?»*
>
> *«Êtes-vous favorable à l'admission de milliers d'immigrants illégaux du Moyen-Orient et d'Afrique, conformément au mécanisme de relocalisation forcée imposé par la bureaucratie européenne?»*

34. De nombreux experts électoraux ont immédiatement critiqué ce qu'ils considèrent comme une utilisation explicitement partisane de l'un des mécanismes de consultation les plus importants dans une démocratie. La délégation préélectorale de l'APCE s'est également fait l'écho des préoccupations de divers interlocuteurs suggérant que le référendum visait à mobiliser les électeurs favorables au parti au pouvoir, à polariser le discours électoral sur des questions qui ne sont pas de véritables enjeux de société et à contourner les règles de financement applicables à la campagne électorale et d'autres mesures restrictives appliquées aux élections législatives.

35. Pour que le référendum soit contraignant, il faut qu'au moins la moitié des personnes ayant le droit de vote y participent. Lors de la campagne référendaire, l'opposition a appelé à boycotter la consultation en refusant activement de prendre le bulletin référendaire. Cela faisait toutefois sérieusement craindre une violation du secret du scrutin pour les personnes qui voulaient participer aux élections mais pas au référendum. Un électeur souhaitant uniquement participer au vote électoral et non au référendum se voyait contraint de révéler indirectement ses préférences électorales à la commission électorale dans le bureau de vote en refusant activement de prendre le bulletin référendaire, ce refus étant ensuite enregistré dans le registre des électeurs. Les membres de la délégation de l'APCE ont été informés de quelques cas où des électeurs âgés, dans des villages, préféraient ne pas aller voter de peur de faire l'objet d'une stigmatisation sociale en refusant de prendre le bulletin référendaire.

4. Administration électorale, listes électorales et enregistrement des candidats

36. Les élections législatives et le référendum national ont été organisés par la CEN et son organe administratif, le Bureau électoral national (BEN), avec ses 49 bureaux délégués, ses 41 commissions électorales de circonscription (CEC) et ses 31 073 commissions électorales locales (CEL). En outre, le ministère des Affaires étrangères a établi 416 CEL dans les représentations diplomatiques de 91 pays.

37. La CEN est un organe permanent de décision et de supervision qui est chargé de la conduite générale des élections et des référendums. Le scrutin du 15 octobre constituait ses premières élections législatives depuis sa restructuration. Elle est désormais composée de deux juges du Tribunal constitutionnel et de la Haute cour administrative, ainsi que de sept membres nommés par le Sejm et issus de différents partis politiques. La sélection de ces membres, qui sont censés posséder les qualifications attendues d'un juge, est basée sur la représentation des partis. Auparavant, la CEN comptait neuf juges issus de différentes juridictions.

38. Le BEN, organe exécutif, est crucial pour les aspects administratifs et logistiques des élections, alors que la mission de la CEN consiste à exercer un contrôle, à veiller au respect des lois électorales, à tenir à jour les listes électorales et à annoncer les résultats définitifs des élections. Les décisions de la CEN sont prises à la majorité des voix, avec au moins 2/3 des membres présents.

39. Les femmes sont sous-représentées aux échelons supérieurs de l'administration électorale. La CEN ne compte actuellement aucune femme parmi ses membres mais la présidente du BEN est une femme, et 37 % des membres des CEC sont des femmes. Il n'existe aucune exigence en matière de représentation des sexes au sein de l'administration électorale.

40. Les CEC, instances temporaires mises en place 48 jours avant les élections, veillent à la bonne application des règles électorales. Elles sont également chargées d'enregistrer les listes de candidats et de superviser les procédures le jour du scrutin. De récentes modifications ont supprimé la règle qui voulait que les membres des CEC soient des juges en exercice ou à la retraite et prévoient désormais que les candidats

à la fonction de membre de CEC doivent être titulaires d'un «diplôme universitaire en droit» et présenter «une garantie de bonne exécution de cette fonction». Ces changements ont pour effet d'accroître potentiellement le nombre de candidats et peuvent contribuer à ce que des personnes moins expérimentées soient nommées.

41. Les CEL, constituées au moins 21 jours avant une élection, jouent un rôle crucial dans le processus de vote effectif. Elles sont composées de 9 à 13 membres nommés par les comités électoraux, le président étant désigné par la CEL concernée parmi ses membres. La formation des membres des CEL est basée sur un programme normalisé; elle est dispensée par le personnel électoral et par d'autres représentants du BEN et de l'administration locale.

42. Les citoyens de plus de 18 ans ont le droit de vote. L'inscription des électeurs est passive et centralisée. Les modifications de 2023 ont fourni une base juridique pour mettre en place un registre central des électeurs, afin de remplacer les 2 477 registres précédemment tenus par les communes. Ces dernières sont désormais chargées de recueillir les informations sur les résidents, tandis que le ministère de la Transformation numérique tient le registre des électeurs. L'exactitude et la tenue des listes électorales inspirent globalement confiance, mais l'introduction de modifications de grande ampleur à l'approche des élections a pu avoir des répercussions négatives sur le processus d'inscription et d'identification des électeurs. Les citoyens peuvent vérifier leur inscription sur les listes et demander à voter dans un lieu de résidence temporaire.

43. Par défaut, les électeurs ont été affectés dans le registre central des électeurs à une CEL spécifique en fonction de leur adresse officielle enregistrée, quelle que soit leur adresse de vote. Des changements ponctuels pouvaient être effectués jusqu'à trois jours avant le scrutin. Plus de 900 000 électeurs ont ainsi demandé à voter dans un lieu de résidence temporaire et 450 540 ont obtenu un certificat d'absence leur permettant de voter dans n'importe quel bureau de vote en Pologne. Le jour du scrutin, ce système a permis un «tourisme électoral»: les partis d'opposition ont ouvertement encouragé leurs partisans à aller voter dans les zones rurales où le parti au pouvoir avait une position traditionnellement forte.

44. En vertu de la Constitution, les personnes privées de leur capacité juridique, notamment en raison d'un handicap mental ou psychosocial, perdent automatiquement le droit de vote et, par conséquent, le droit d'être élues. En outre, la loi sur les associations interdit aux personnes frappées d'incapacité juridique de constituer des associations publiques ou d'organiser des réunions publiques. La privation du droit de vote et les autres restrictions aux libertés de réunion et d'association sont contraires aux normes internationales.

45. L'information du public sur les élections a été largement diffusée. La CEN et le BEN ont utilisé les médias traditionnels et les plateformes de réseaux sociaux pour faire en sorte que les citoyens soient informés. Des dispositions ont été prises pour répondre aux différents besoins, tels que l'interprétation en langue des signes et les textes en gros caractères pour les déficients visuels.

46. Les électeurs expatriés votent en personne dans les consulats et les ambassades et doivent s'inscrire à chaque élection. Ils peuvent s'inscrire en personne, par courrier électronique ou en utilisant un portail en ligne, et le ministère des Affaires étrangères est chargé de la mise en place de bureaux de vote à l'étranger. Les votes exprimés à l'étranger sont attribués au premier district électoral de la commune de Varsovie. Compte tenu des clarifications récemment apportées aux procédures de dépouillement et de leur effet sur un certain nombre de très grands bureaux de vote situés à l'étranger, les dispositions juridiques invalidant l'ensemble du vote dans une circonscription à l'étranger dont les résultats n'ont pas été reçus par la CEC concernée dans les 24 heures suivant la clôture du scrutin ont suscité quelques inquiétudes. En outre, à l'occasion des élections du 15 octobre, les bureaux de vote à l'étranger devaient également compter les bulletins référendaires, ce qui risquait d'affecter leur capacité à terminer le dépouillement dans les 24 heures imparties.

47. Le décompte des voix est exhaustif. Les CEC vérifient les décomptes des CEL, qui sont ensuite envoyés à la CEN pour validation finale. Celle-ci répartit les sièges entre les listes de candidats éligibles selon la méthode D'Hondt et attribue les mandats aux membres de chaque liste en tenant compte du nombre de votes de préférence. Après avoir vérifié l'équité du processus électoral, elle annonce les résultats des élections, qui sont publiés au Journal officiel de la République de Pologne.

48. Les critères d'éligibilité et les règles applicables aux candidats sont explicites. Les listes de candidats sont soumises à la CEC compétente au moins 40 jours avant le scrutin; il faut avoir recueilli 5 000 signatures de soutien pour les listes de candidats au Sejm et 2 000 signatures pour chaque candidat au Sénat. Les comités électoraux qui présentent des listes de candidats au Sejm dans plus de la moitié des circonscriptions sont automatiquement enregistrés à l'échelle nationale, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir des signatures de

soutien dans les autres circonscriptions. La loi ne prévoit pas de normes ni de procédures spécifiques pour la vérification des signatures, les signatures devant toutefois provenir d'électeurs de la circonscription, selon le registre.

49. Les citoyens ayant le droit de vote et âgés d'au moins 21 ou 30 ans ont le droit d'être candidats au Sejm et au Sénat respectivement. La Constitution interdit aux personnes reconnues coupables d'un crime intentionnel poursuivies *proprio motu*, ainsi que celles qui ont été frappées d'incapacité par une décision de justice, notamment en raison d'un handicap mental ou psychosocial, de se présenter aux élections.

50. Le Code électoral prévoit au moins 35 % de femmes et d'hommes sur chaque liste de candidats, mais n'exige pas de classement spécifique en fonction du sexe sur les listes. Le système de vote permet aux électeurs d'indiquer sur la liste leur préférence pour un candidat donné. Certains partis ont indiqué avoir des exigences internes concernant l'ordre des candidats afin d'augmenter leur représentation.

51. Au total, 44 % des candidats au Sejm étaient des femmes, et des femmes menaient 83 des 320 listes. La part de candidates occupant le premier cinquième des places sur les listes de candidats allait de 52 % à 11 %. Seuls 19 % des candidats au Sénat étaient des femmes.

52. Le processus d'enregistrement des candidats était ouvert et inclusif. Les candidats ne peuvent être désignés que par les comités électoraux formés par les partis politiques, les coalitions ou les groupes de plus de 15 électeurs, ces derniers devant présenter au moins 1 000 signatures de soutien. À la date limite du 28 août, 85 comités électoraux étaient enregistrés auprès de la CEN. Ils pouvaient alors proposer des candidats ou des listes de candidats aux CEC concernées, après avoir obtenu le nombre requis de signatures de soutien. Dans le cadre d'un processus inclusif, les CEC ont enregistré 6 655 candidats sur 320 listes pour le Sejm, présentées par 13 comités électoraux, et 359 candidats pour le Sénat, émanant de 49 comités. Au total, 56 listes pour le Sejm et 27 candidats au Sénat ont été rejetés, ce qui a été imputé à une vérification plus approfondie des données des sympathisants.

53. La plupart des organisations de la société civile ont évalué positivement le travail de la CEN et du BEN, qui se sont acquittés des obligations que leur imposait le calendrier électoral. La CEN a publié les lignes directrices nécessaires dans les délais légaux, et les commissions de bureau de vote ont été formées à temps et en respectant les règles relatives à leur composition.

5. Campagne électorale et financement de la campagne

5.1. Campagne électorale

54. La campagne officielle a débuté le 8 août 2023. La loi prévoit que la campagne officielle commence dès l'annonce des élections et que les candidats peuvent faire campagne dès qu'ils sont enregistrés. Une période de silence, pendant laquelle il est interdit notamment de publier des sondages d'opinion, entre en vigueur 24 heures avant le scrutin. La réglementation de l'utilisation de l'espace public par les candidats pendant la campagne relève de la compétence des communes.

55. Le Code électoral ne réglemente pas expressément les activités de campagne menées par les agents publics – alors qu'il s'agit d'une recommandation formulée de longue date par le BIDDH. Cependant, ces agents sont tenus de rester impartiaux dans l'exercice de leurs fonctions officielles et de séparer strictement les actes officiels des activités de campagne. La période avant les élections a été marquée par une campagne préélectorale intense, durant laquelle certains événements financés par des fonds publics ont incontestablement relayé des messages de campagne du parti sortant. Si la campagne a été pluraliste, les règles du jeu étaient extrêmement inégales, dans la mesure où le parti sortant a bénéficié à bien des égards de l'utilisation des ressources de l'État.

56. La loi sur le référendum prévoit que la campagne est menée par des citoyens, des partis politiques, des associations, des fondations et d'autres organismes. La CEN a publié des lignes directrices pour indiquer que les participants aux deux campagnes devaient séparer strictement ces activités. Le gouvernement a été autorisé à faire campagne pour le référendum et n'était pas soumis à une obligation de neutralité lors de cette campagne référendaire. Plusieurs interlocuteurs de l'APCE ont laissé entendre que le référendum visait à mobiliser les électeurs favorables au parti au pouvoir. Le fait que le référendum ait eu lieu en même temps que la campagne électorale a entraîné un chevauchement des messages entre les deux campagnes.

57. Un certain nombre de fondations d'État se sont enregistrées afin de faire campagne pour le référendum, en utilisant du temps d'antenne gratuit à la télévision et à la radio publiques, et la campagne référendaire d'une entreprise publique du secteur de l'énergie a renforcé les messages du parti au pouvoir,

comme l'ont fait certains agents publics. Pour citer quelques exemples particulièrement frappants, les fondations de grandes banques publiques, des entreprises du secteur de l'énergie, la société des chemins de fer, la principale compagnie d'assurance publique et le groupe agroalimentaire soutenu par le ministère de l'Agriculture étaient enregistrés et ont pris part à la campagne. Certains candidats auraient utilisé la campagne référendaire pour assurer leur propre promotion.

58. Les libertés fondamentales ont été généralement respectées pendant la période de campagne. Tous les candidats ont fait activement campagne dans tout le pays, en se concentrant sur des activités et événements locaux à petite échelle. En outre, la Coalition civique (KO) a organisé un rassemblement à Varsovie qui a attiré des centaines de milliers de personnes, et le PiS a tenu de grands congrès dans tout le pays.

59. La campagne s'est déroulée dans un environnement extrêmement polarisé, très conflictuel et souvent négatif. Les candidats ont souvent tenu des propos incendiaires et discriminatoires. Malgré cela, la période de campagne a été largement pacifique, avec seulement quelques menaces et incidents isolés. Les meetings de campagne étaient centrés sur les questions d'économie, de sécurité nationale, de migration, ainsi que sur l'état de la démocratie, les relations avec l'Union européenne et l'Ukraine, et les libertés individuelles.

60. Le parti au pouvoir a axé sa campagne sur ses réalisations et sur ses récentes promesses de prestations sociales, mais aussi sur des messages de souveraineté et sécurité nationales, qui ont souvent recoupé les questions soumises au référendum. Le PiS et Confédération ont tenu des discours anti-migrants, dont certains étaient très négatifs et parfois xénophobes et misogynes. Les attaques verbales personnelles contre les dirigeants des principaux partis ont été nombreuses.

61. La critique de la politique étrangère du gouvernement, sa gestion de la covid-19 et les controverses sur la corruption présumée, notamment en matière de délivrance de visas par le ministère des Affaires étrangères, ont été des thèmes importants dans la campagne menée par les groupes d'opposition. Dans sa campagne, KO a aussi promis de revenir sur les changements apportés au système judiciaire et d'améliorer les relations avec l'Union européenne, de mettre en œuvre des réformes de la santé et de l'éducation, et de garantir les droits des femmes y compris un droit à l'avortement jusqu'à 12 semaines de grossesse.

62. Les principaux messages de Confédération tournaient autour de l'idée de limiter le système social du pays et de restreindre l'aide à l'Ukraine et aux réfugiés, tandis que Troisième Voie se concentrait sur le rétablissement de l'unité nationale et la rupture du double spectre politique PiS-KO, et la Nouvelle Gauche sur les questions sociales et les droits des femmes. Certains membres du clergé catholique romain ont fait campagne pour le parti au pouvoir, ce qui, tout en étant légal, a été considéré par beaucoup comme un avantage indéniable.

63. Les candidats du parti au pouvoir auraient participé à des événements financés par des fonds publics, à des inaugurations et à des cérémonies d'ouverture dans leurs propres circonscriptions, en violation des normes internationales et des engagements de l'OSCE. Plusieurs représentants du gouvernement, y compris des ministres, ont fait campagne lors de ces événements. Certaines autorités locales ont fait écho aux messages de KO. La campagne du parti au pouvoir transparaissait dans les messages d'information diffusés par le gouvernement et dans les campagnes de publicité et d'information menées par des entreprises sous contrôle de l'État.

64. Tous les partis ont mené de vastes campagnes sur les réseaux sociaux et eu recours à la publicité en ligne. La MOE restreinte du BIDDH, qui a suivi les activités de campagne de 40 comptes appartenant à des partis ou coalitions politiques et à des responsables et acteurs politiques de premier plan sur X et Facebook, a indiqué que la plupart des responsables politiques s'appuyaient sur X, mais que la promotion d'événements passait également beaucoup par Facebook. Les partis politiques et leurs dirigeants, à l'exception notable de Jarosław Kaczyński, ont été actifs sur ces plateformes, où ils ont diffusé des messages vidéo et des conférences vidéo en direct, partagé des contenus issus des événements de campagne, relayé des développements politiques et évoqué des promesses de campagne. Dans l'ensemble, le ton des messages était souvent négatif, avec des accusations mutuelles, à l'image de la campagne hors ligne.

5.2. Financement de la campagne

65. Le Code électoral[12] et la loi sur les partis politiques servent de cadre juridique à la réglementation du financement politique et du financement des campagnes, définissant le financement public et fixant les sources autorisées de financement privé. Un financement public annuel est accordé aux partis qui ont obtenu

12. Voir articles 125 et suivants du Code électoral.

plus de 3 % des voix lors des précédentes élections au Sejm, et aux coalitions qui ont obtenu plus de 6 % des voix. En outre, une subvention unique de l'État est accordée aux partis politiques, aux coalitions ou aux comités électoraux créés par des groupes d'électeurs qui obtiennent au moins un siège au Sejm, au Sénat ou au Parlement européen.

66. La législation a évolué afin que les partis dépendent moins de sources de financement privées et comptent davantage sur des subventions publiques. Ce système a favorisé une péréquation conséquente des ressources dont dispose chaque parti, établissant un lien direct entre les subventions et les résultats électoraux. La question du financement politique est toutefois au centre du débat politique ces dernières années. Lors d'un référendum en 2015, il a été demandé aux électeurs si le système de financement public devait être maintenu.

67. Les règles de financement des campagnes autorisent les sources de financement privées et limitent les dons et les dépenses. Les dons privés sont autorisés s'ils sont effectués par des citoyens qui résident en permanence dans le pays. Les dons anonymes et les contributions de sources étrangères et de personnes morales sont interdits. Les dépenses de campagne de chaque comité électoral sont plafonnées en fonction du nombre de candidats enregistrés (pour le Sejm) ou de circonscriptions électorales disputées (pour le Sénat). Les comités électoraux ne peuvent pas consacrer plus de 80 % du plafond des dépenses à la publicité électorale.

68. Les campagnes menées par des tiers sont interdites par la loi, mais aucune sanction n'est prévue. Certaines formes de contributions en nature aux comités électoraux sont autorisées, ce qui inquiétait de nombreux interlocuteurs de la MIOE, dont l'administration électorale. En mars 2023, la CEN a diffusé une note explicative sur les activités des tiers faisant campagne au nom de partis politiques sur internet, soulignant que ces activités obéissent aux mêmes règles que la prestation de services aux partis politiques par des entités commerciales.

69. Le contrôle est effectué par la CEN sur la base d'audits post-électoraux des rapports financiers des candidats portant sur les recettes et les dépenses de campagne. Conformément aux modifications apportées au Code électoral en 2023, les comités sont tenus de soumettre ces rapports par voie électronique avec un audit externe dans les trois mois suivant les élections. Aucun rapport sur le financement de la campagne n'est requis avant les élections. Toute infraction à la réglementation sur le financement des campagnes électorales entraîne une diminution des subventions de l'État, et les partis dont les rapports financiers annuels sont rejetés sont privés de financement public pendant trois ans, quelle que soit la gravité de l'infraction. Bien que la réglementation relative au financement des campagnes soit stricte, le système de contrôle actuel ne prévoit pas de mécanisme permettant de surveiller d'éventuelles violations pendant la campagne ni d'enquêter à leur sujet.

70. La tenue simultanée d'un référendum et d'élections législatives a donné au parti au pouvoir la possibilité de contourner les règles de financement des campagnes en utilisant les dépenses liées au référendum pour promouvoir ses principaux thèmes électoraux. En outre, les fondations ayant des liens avec des entreprises publiques, qui ont fait des dons importants au PiS, ont pu participer à la campagne référendaire. Les plafonds de dépenses de campagne prévus par le Code électoral ne s'appliquent qu'aux élections, et non aux référendums; les dépenses, les dons et les contributions ne sont pas plafonnés et toute personne peut faire un don pour une campagne référendaire.

6. Paysage médiatique

71. La liberté d'expression et le droit de recevoir des informations sont consacrés par la Constitution, mais certaines dispositions juridiques en vigueur en limitent le plein exercice. En effet, contrairement aux recommandations émises par des organismes internationaux, certains actes, tels que la diffamation, restent considérés comme des infractions pénales et sont souvent invoqués comme motifs dans les actions stratégiques contre la participation aux affaires publiques (SLAPP) visant les médias et les militants. L'attribution sélective de créneaux publicitaires par le gouvernement et les entités gérées par l'État tend à favoriser les médias ayant des politiques éditoriales qui leur sont favorables, ce qui nuit à l'indépendance des médias.

72. Le paysage médiatique du pays est à la fois diversifié et pluraliste, mais il est fortement divisé le long des lignes politiques. Bien que les plateformes de médias en ligne et les réseaux sociaux gagnent du terrain, la télévision reste la principale source d'informations politiques. La chaîne la plus regardée est la chaîne publique Telewizja Polska (TVP), suivie par des chaînes privées telles que TVN et Polsat. En 2022, il a été

décidé que TVP serait la seule chaîne autorisée à continuer d'émettre dans un ancien format numérique, ce qui a ainsi limité l'accès de nombreux ménages à d'autres médias. Le registre du Conseil national de la radiodiffusion (CNR) répertorie plus de 200 chaînes de télévision et stations de radio privées.

73. Si la diffusion physique de la presse écrite a diminué, les journaux régionaux restent la principale source d'information au niveau local. En 2021, PKN Orlen, une société pétrolière contrôlée par l'État, a acquis le géant des médias Polska Press. Ce rachat, qui s'est accompagné d'un remaniement à la tête des rédactions du groupe, a été largement perçu comme une tentative du parti au pouvoir de renforcer son influence sur les médias régionaux. Les difficultés rencontrées par la suite par les partis d'opposition pour diffuser des messages dans les publications de Polska Press ont encore renforcé ces inquiétudes. La même année, une loi controversée visant à limiter la participation étrangère dans les médias a été vivement critiquée et a finalement été rejetée, non sans avoir posé des problèmes de renouvellement de licence à des chaînes telles que TVN24.

74. Le CNR est l'organe constitutionnel chargé de protéger la liberté d'expression et l'intérêt public. Il est composé de cinq membres, nommés pour un mandat de six ans (deux sont nommés par le Sejm, deux par le Président et un par le Sénat). Les membres actuels du CNR ont tous été désignés en octobre 2022.

75. Un autre organe a été créé parallèlement au CNR. Il s'agit du Conseil national des médias (CNM), qui se compose de cinq membres nommés pour six ans (trois par le parlement et deux nommés par le président parmi les représentants des membres des partis d'opposition). Le CNM nomme et remplace les dirigeants de la télévision et de la radio publiques aux niveaux national et local. De nombreux interlocuteurs de la MIOE considèrent que cet organe, grâce aux pouvoirs qui lui ont été conférés, est un moyen d'exercer une influence politique sur les radiodiffuseurs de service public. Nombre d'entre eux ont signalé qu'à l'approche des élections, le CNR avait commencé à exercer un contrôle sur les équipes de direction des médias de service public.

76. Les comités de campagne qui se disputent au moins la moitié des sièges disponibles au Sejm ont droit à un total de 15 heures d'antenne gratuites à la télévision publique nationale et de 30 heures à la radio publique nationale, et les candidats au Sénat, à un temps d'antenne gratuit de 5 heures à la télévision et de 10 heures à la radio. Les candidats au Sejm et au Sénat ont également droit, en vertu de la loi, à du temps d'antenne gratuit sur les médias de service public régionaux. Les médias privés sont tenus d'offrir à tous les candidats les mêmes conditions d'achat de temps d'antenne pour de la publicité politique payante. Les radiodiffuseurs doivent rendre compte au CNR de la répartition du temps d'antenne entre les candidats.

77. Le CNR n'a pas fait preuve de proactivité dans son suivi du paysage médiatique: il a essentiellement traité les plaintes reçues, et les mesures qu'il a prises ont été jugées insuffisantes pour lutter contre la partialité évidente des médias. Le CNR s'est réuni à quatre reprises pendant la période de campagne, à huis clos, pour discuter de l'attribution des fréquences et des questions liées aux licences. Malgré son mandat, il n'a guère réagi à la partialité et aux préjugés évidents dans les émissions de la télévision publique. Au total, il a examiné 44 plaintes, dont 40 concernaient le radiodiffuseur public. Dans l'ensemble, le CNR n'a pas remédié au caractère manifestement partiel et partial de la couverture assurée par la télévision publique, malgré son obligation constitutionnelle de protéger l'intérêt public dans les médias. De nombreux interlocuteurs de la MIOE ont indiqué que ce parti pris n'affectait pas seulement les élections, mais qu'il faussait le jeu politique en général.

7. Plaintes et recours

78. Le cadre juridique offre aux électeurs et aux candidats aux élections des voies de recours judiciaires et administratives. Cependant, certaines décisions de la CEN ne peuvent être contestées que par les candidats. Les recours contre le refus de la CEN d'enregistrer les comités électoraux sont portés devant la Cour suprême, tandis que les candidats dont l'enregistrement est refusé par la CEC peuvent faire appel devant la CEN, puis devant la Cour suprême. Des questions telles que la répartition du temps d'antenne public gratuit et le financement des campagnes électorales sont supervisées par la CEN. Les litiges relatifs à la diffusion de fausses informations sont traités par les tribunaux de district, tandis que les contestations des résultats des élections doivent être adressées à la Chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême dans un délai de 7 jours.

79. La CEN a dû traiter 42 recours contre la décision de la CEC de refuser l'enregistrement de candidats. L'une des principales raisons de ces refus était que les candidats ne satisfaisaient pas aux exigences en matière de signatures. Parmi ces recours, un seul a été retenu, 19 n'ont pas été examinés pour des raisons de procédure et 22 ont été purement et simplement rejetés.

80. La Cour suprême a traité plus de 60 affaires liées aux élections. Un grand nombre d'entre elles concernaient des recours contre les décisions de la CEN relatives à l'enregistrement des candidats, certaines remettant également en cause les processus décisionnels de la CEN et de la CEC. Dans ses décisions sur plusieurs questions fondamentales, la Cour suprême a confirmé, annulé ou révisé diverses décisions de la CEN. Le 6 octobre 2023, elle a rejeté un recours qui contestait les aspects procéduraux du traitement simultané des bulletins de vote pour les élections et pour le référendum, notamment par rapport au caractère secret du scrutin pour les électeurs qui choisissaient de ne pas participer au référendum.

81. Il est important de souligner que la procédure judiciaire a été véritablement transparente et efficace car la CEN et la Cour suprême ont toutes deux rendu des décisions motivées et en temps opportun, qui ont été rapidement publiées sur leurs sites web, améliorant ainsi la transparence. Toutefois, malgré ces efforts, des inquiétudes subsistent quant à l'indépendance et à l'impartialité du pouvoir judiciaire, en particulier à la suite des réformes récentes. Des voix se sont également élevées contre les décisions de la Cour suprême, perçues comme politisées, en particulier à l'approche des élections.

82. Les décisions des commissions électorales peuvent être contestées auprès de chaque commission de niveau supérieur, jusqu'à la CEN. La décision de la CEN de radier un électeur de la liste électorale peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal régional, dont les décisions sont définitives. La décision de rejeter des listes de candidats peut faire l'objet d'un recours devant la CEN dans un premier temps, puis devant la Cour suprême. Les modifications apportées au Code électoral en 2023 ont réduit de trois à deux jours le délai imparti à la Cour suprême pour statuer sur les recours concernant le rejet d'un comité électoral, ce qui risque de nuire à l'efficacité de ce recours judiciaire. Les comités électoraux peuvent saisir la CEN au sujet de la répartition du temps d'antenne public gratuit. Certaines infractions en matière électorale, telles que l'ingérence, la violation de la liberté de vote et la corruption électorale, qui sont toutes passibles d'une peine d'emprisonnement, sont détaillées dans le Code pénal.

83. Les plaintes relatives à la validité des élections peuvent être portées devant la Cour suprême par tout électeur inscrit, par le président d'une commission électorale ou par un représentant de comité électoral, dans un délai de sept jours à compter de l'annonce des résultats. La Cour se prononce sur la violation du Code et détermine si celle-ci a pesé sur le résultat des élections. La Chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques est chargée de valider les élections dans les 90 jours suivant le scrutin.

84. Bien que les parties prenantes n'aient pas soulevé de préoccupations particulières concernant les procédures de règlement des litiges électoraux avant les élections de 2023, une inquiétude générale persiste quant à l'indépendance de la Chambre de la Cour suprême chargée de valider les résultats des élections. De fait, même la Cour européenne des droits de l'homme, dans l'affaire *Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne*[13], a déclaré expressément que cette Chambre suprême «n'[était] pas un tribunal établi par la loi» au sens de la Convention européenne.

8. Observateurs citoyens et internationaux

85. Le Code électoral prévoit la présence d'observateurs locaux et internationaux et autorise les comités électoraux à nommer des représentants dans toutes les commissions électorales, y compris dans les bureaux de vote le jour du scrutin. Les mandataires des candidats peuvent faire office d'observateurs dans les bureaux de vote et suivre les activités des commissions électorales auxquelles ils sont rattachés.

86. Les amendements de 2023 prévoient que les mandataires des candidats reçoivent une indemnité lorsqu'ils observent les procédures électorales, ce qui risque de compromettre leur indépendance en créant une relation transactionnelle entre eux et les CEL qu'ils observent.

87. Les observateurs citoyens n'ont pas besoin d'accréditation formelle mais doivent être en possession d'un certificat de l'organe qui les a nommés. En août, la CEN a indiqué dans ses lignes directrices que les observateurs publics n'étaient pas autorisés à participer au référendum, qu'elle limitait le champ d'activité des observateurs citoyens au seul jour du scrutin et qu'elle leur interdisait de commenter ou de suivre le transport des procès-verbaux vers les CEL. Bien que la Cour suprême ait annulé cette règle, la CEN l'a laissée en ligne, ce qui a engendré une certaine confusion. La dernière révision des lignes directrices n'a eu lieu que le 12 octobre 2023, soit trois jours avant le scrutin, ce qui a suscité des hésitations dans les bureaux de vote.

13. *Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne*, requêtes n° 49868/19 et 57511/19, arrêt du 8 novembre 2021.

88. La délégation de l'APCE estime que le fait de devoir défendre les droits des observateurs au niveau de la Cour suprême ne favorise pas la coopération entre les observateurs et les organes chargés de la gestion des élections.

89. De récents amendements autorisent les mandataires et les observateurs citoyens à enregistrer le processus de vote dans les bureaux de vote, mais ces enregistrements doivent être transmis aux CEL ou versés dans une base de données du ministère de la Numérisation. Cela risque de compromettre le secret du scrutin, d'avoir un effet intimidant sur les observateurs et de limiter la collecte et la conservation d'éléments de preuve importants qui pourraient être utilisés devant la justice.

90. Même si les observateurs internationaux sont accrédités par la CEN, des retards et un manque de transparence ont entravé leur travail. La délégation de l'APCE déplore et juge inacceptable le fait que la veille des élections, pas moins de 6 membres de la MIOE et 120 observateurs d'organisations internationales non gouvernementales n'avaient toujours pas reçu leur accréditation. De plus, aucune explication n'a été donnée sur les raisons pour lesquelles, trois jours avant les élections, 29 accréditations d'observateurs de la MIOE ont été retirées dans un premier temps; ensuite, six d'entre elles sont restées bloquées, avant d'être finalement accordées aux intéressés, sous la pression internationale. Il n'était encore jamais arrivé que des observateurs apprennent leur non-accréditation après leur arrivée dans le pays.

91. Dans l'ensemble, les élections et le référendum ont suscité un grand intérêt, non seulement de la part des observateurs, mais aussi des électeurs. Le jour du scrutin, les observateurs ont pu observer le processus en toute liberté, la plupart des bureaux de vote fournissant les informations nécessaires. Les hésitations concernant les droits des observateurs citoyens étaient principalement dues au fait que les membres du comité n'avaient pas connaissance des modifications apportées aux lignes directrices.

9. Le jour du scrutin

92. Le jour du scrutin, la participation a atteint 74,4 %, soit le taux le plus élevé depuis 1989, ce qui témoigne d'un engagement exceptionnel de la part des électeurs. Le processus lui-même s'est déroulé dans le calme, sans incident notable.

93. La délégation de l'APCE, divisée en 14 équipes, a observé les procédures mises en œuvre le jour du scrutin dans 144 bureaux de vote à Varsovie et ses environs (11 équipes), Gdansk (2 équipes) et Cracovie (1 équipe), ainsi que la clôture du vote et le décompte des voix dans 11 bureaux de vote à Varsovie. Le BIDDH/OSCE n'ayant pas envoyé d'observateurs à court terme, aucune statistique générale n'a été fournie sur les observations de la MIOE. Presque toutes les observations de l'APCE ont été positives sur les différentes étapes des procédures mises en œuvre le jour du scrutin.

94. Les équipes de l'APCE ont observé les procédures d'ouverture dans 14 bureaux de vote, qui ont toutes été jugées très bonnes ou bonnes. Le matériel électoral était disponible et le scrutin a commencé à l'heure. Cependant, certains problèmes procéduraux ont été constatés, comme le fait que l'urne n'était pas correctement scellée, en ceci qu'elle était seulement fermée à l'aide de ruban adhésif, et non par un cadenas ou par le sceau en plastique prévu à cet effet.

95. La délégation a noté la forte motivation des citoyens à exercer leur droit de vote, et ce, dès les premières heures d'ouverture des bureaux, ce qui a engendré des files d'attente parfois longues, certains bureaux à Varsovie et à Cracovie ayant même fini par manquer de bulletins de vote[14]. Cette forte participation, combinée à la mauvaise gestion des files d'attente et à l'aménagement parfois inadéquat des bureaux de vote, a souvent entraîné une concentration trop forte de personnes dans les bureaux.

96. Si la campagne électorale a été marquée par une rhétorique enflammée, des tensions fabriquées de toutes pièces concernant les relations avec l'Allemagne et l'Ukraine voisines et la décision du gouvernement d'ajouter aux deux scrutins du Sejm et du Sénat un référendum reposant sur des questions à la formulation controversée, le scrutin, dans les bureaux de vote observés, s'est déroulé dans une ambiance très différente: les électeurs ont fait la queue en grand nombre, patiemment et dans un bon état d'esprit, et la plupart des bureaux de vote ont été gérés avec calme et politesse, bien que parfois de manière quelque peu chaotique ou désordonnée.

---

14. Chaque bureau de vote a reçu un nombre de bulletins correspondant à environ 80 % des électeurs de la liste. Cependant, les électeurs polonais qui avaient demandé l'autorisation de voter ailleurs que dans leur circonscription habituelle pouvaient voter n'importe où, ce qui a créé une situation où le vote a dû être suspendu et où davantage de bulletins de vote ont dû être demandés.

97. Le principal problème constaté dans tous les bureaux de vote est la violation générale du caractère secret du scrutin, qui s'est manifestée de plusieurs manières, souvent combinées, telles que le manque d'isoloirs adéquats, la taille inadaptée de certains bureaux de vote et la pratique massive et généralisée du vote familial, ou du vote de groupe, qui a été observée presque partout. Même lorsque les conditions nécessaires au vote secret étaient réunies, les électeurs semblaient ne pas y attacher d'importance. Bon nombre d'entre eux n'ont pas plié leurs bulletins de vote correctement; leurs choix étaient donc facilement visibles pour quiconque se trouvait à côté d'eux. Par ailleurs, à plusieurs reprises, les observateurs ont remarqué des personnes qui essayaient d'aider plusieurs de leurs concitoyens, peut-être dans l'intention d'influencer leur vote.

98. Rares sont les fois où les commissions électorales ont réagi aux atteintes au principe du scrutin secret. Dans un certain nombre de cas, les présidents des bureaux de vote observés ont expliqué que le vote familial était une pratique acceptée, voire traditionnelle, en Pologne. Il semble qu'il y ait un manque généralisé de conscience de l'importance du scrutin secret. Toutefois, les atteintes à ce principe étaient en partie dues à des problèmes d'organisation, tels que la présence d'un trop grand nombre de personnes dans les bureaux de vote, le traitement simultané des bulletins de vote pour les élections et le référendum, la grande taille du bulletin de vote du Sejm et l'absence d'instructions générales ou de campagne de sensibilisation destinées aux électeurs sur la manière de plier les différents bulletins de vote.

99. Pour la délégation de l'APCE, les atteintes au principe du scrutin secret ont concerné, en très grande majorité, le vote référendaire. En effet, étant donné que le caractère contraignant du référendum dépend du nombre de bulletins valides tirés des urnes, dans la pratique, le seul moyen de ne pas participer au référendum était de refuser de prendre le bulletin de vote référendaire. Cependant, il y avait là une violation flagrante du principe du scrutin secret, puisque le fait de prendre ou de ne pas prendre le bulletin révélait les préférences des électeurs aux membres de la commission et aux personnes présentes dans le bureau de vote. Là encore, bien que les observateurs de l'APCE n'aient pas observé d'intimidation des électeurs par cette procédure au sein des bureaux de vote, ils ont été informés de cas de personnes qui n'étaient pas venues voter parce qu'elles ne voulaient pas être stigmatisées par leurs connaissances au sein des commissions électorales après le vote.

100. Le fait que les électeurs devaient déclarer leur souhait de ne pas participer au référendum au moment de recevoir leur bulletin de vote a compliqué le processus de remise des bulletins. Les observateurs ont eu connaissance de cas où des membres de la commission présents dans le bureau de vote ont demandé aux électeurs s'ils voulaient un bulletin de vote référendaire, et où des commissions ont remis des bulletins référendaires à des électeurs qui avaient déclaré qu'ils n'en voulaient pas. La CEN a publié un communiqué à l'intention de tous les bureaux de vote, soulignant que leurs membres ne devaient pas demander aux électeurs s'ils voulaient un bulletin de vote pour le référendum. La CNE a souligné que les électeurs avaient le droit de refuser le bulletin de vote, mais que les membres des bureaux de vote étaient tenus de distribuer les trois bulletins.

101. Des affiches et du matériel de campagne étaient présents directement devant un certain nombre de bureaux de vote observés, et, dans la plupart d'entre eux, au moins un représentant de la société civile était présent pour observer le processus; les observateurs de l'APCE n'ont cependant rencontré aucun mandataire de parti.

102. La majorité des bureaux de vote observés disposaient d'un accès adéquat pour les électeurs handicapés, ou affichaient clairement à l'extérieur du bâtiment les endroits où les personnes à mobilité réduite pouvaient voter. Des bulletins de vote en braille étaient également disponibles.

103. Les membres de la délégation de l'APCE ont observé le dépouillement des votes dans 11 bureaux, et, malgré l'extrême longueur des procédures, ont estimé que le processus était très bon ou bon dans 10 bureaux. Les observateurs de la société civile ont signalé quelques cas où, dans le souci d'accélérer ou de simplifier le processus, le personnel électoral n'avait pas respecté les procédures prévues par les lignes directrices. En outre, dans certains des bureaux observés, la commission n'a pas compté les bulletins valides avant de comptabiliser les votes exprimés pour les différents candidats et le référendum.

104. Il apparait que la commission électorale de district de Varsovie I a reçu tous les protocoles des PEC à l'étranger dans le délai de 24 heures[15]. Néanmoins, les problèmes soulevés au paragraphe 31 restent pertinents.

15. https://tvn24.pl/wybory-parlamentarne-2023/wybory-2023-co-sie-dzieje-z-glosami-zza-granicy-doniesienia-miedzy-innymi-o-problemach-z-protokolami-7394480.

105. La CEN a annoncé les résultats définitifs le 17 octobre 2023:

Sejm (460 sièges):

– Droit et Justice (PiS): 35,4 % (194 sièges)
– Coalition civique (KO): 30,7 % (157 sièges)
– Troisième Voie: 14,4 % (65 sièges)
– La Gauche: 8,6 % (26 sièges)
– Confédération: 6,8 % (18 sièges)

Sénat (100 sièges)

– Coalition civique (KO): 28,91 % (41 sièges)
– Droit et Justice (PiS): 34,81 % (34 sièges)
– Troisième Voie: 11,5 % (11 sièges)
– La Gauche: 5,29 % (9 sièges)
– Indépendants du «pacte sénatorial»: 2,68 % (4 sièges)
– Indépendants: 2,98 % (1 siège)

106. Le PiS reste le parti le plus représenté au sein du Sejm, mais, étant donné qu'il n'a obtenu qu'environ 35 % des suffrages, il a perdu sa majorité et ne parviendra probablement pas à former un gouvernement. Les trois principaux groupes d'opposition, la Coalition civique, Troisième Voie et la Gauche, ont obtenu 54 % des voix et suffisamment de sièges (248) pour leur permettre de prendre le pouvoir. Pour la première fois en 32 ans, le comité électoral de la minorité allemande n'a obtenu aucun siège au parlement.

107. Les partis d'opposition doivent leur score élevé à la mobilisation extraordinaire des jeunes et des femmes. En outre, les diverses campagnes ciblant les femmes et la proportion de candidates sur les listes électorales permettent d'espérer que le futur parlement sera marqué par le pourcentage le plus élevé de femmes parlementaires dans l'histoire de la Pologne. Au total, 74,7 % des femmes se sont exprimées lors du scrutin (contre 73,1 % des hommes). Et, tandis que plus de 80 % des électeurs âgés de 40 à 59 ans se sont déplacés aux urnes, plus de 70 % des 18-29 ans sont allés voter, soit un taux de participation exceptionnellement élevé, surtout si l'on tient compte du fait qu'il n'existe pas de système de vote électronique en Pologne.

108. Le Sejm, dans sa nouvelle composition, comptera 135 députées, et le nouveau Sénat, 20 sénatrices (20 %). La composition précédente du Sejm comprenait 132 femmes, ces élections n'ont donc ajouté que trois femmes parlementaires supplémentaires au Sejm. Compte tenu du niveau élevé de participation des électrices à ces élections, on peut espérer que les prochaines élections en Pologne verront davantage de femmes entrer en politique et que les partis politiques eux-mêmes introduiront des quotas pour assurer la parité entre les femmes et les hommes aux postes les plus élevés.

109. En ce qui concerne les autres aspects de la démographie électorale[16], il est intéressant de noter que le soutien au parti au pouvoir augmente de manière linéaire avec l'âge (de 14,4 % chez les 18-29 ans à 52,8 % chez les 60 ans et plus), alors que le soutien à la KO est très homogène dans toutes les tranches d'âge (entre 27,6 % et 34,5 %). Par ailleurs, le PiS a été soutenu par 47,6 % de la population rurale, tandis que chez la population urbaine, ce soutien est inversement proportionnel à la taille des villes (de 33,7 % dans les villes de moins de 50 000 habitants à 21 % dans les villes de plus de 500 000 habitants, les chiffres correspondants pour la KO étant de 33,4 % et 42,9 %, respectivement). Quant aux catégories socio-professionnelles, les chefs d'entreprise, les cadres, les experts, les agents administratifs et les étudiants ont majoritairement voté pour les candidats de la KO, tandis que les agriculteurs, les ouvriers, les retraités et les chômeurs ont voté en masse pour le PiS.

110. Par ailleurs, 29 532 595 personnes, soit 40,91 % des électeurs inscrits, se sont exprimées dans le cadre du référendum, ce qui est inférieur au seuil minimum de validité de 50 %.

111. Le 6 novembre 2023, le Président Duda a demandé à Mateusz Morawiecki de former un gouvernement. Cette décision a été critiquée par l'opposition, car aucun parti qui permettrait au PiS d'atteindre une majorité n'a accepté de se joindre à eux pour les négociations de coalition. En signe de

16. Source: «Wyniki sondażowe». Archive de l'article original publié le 16 octobre 2023. Consulté le 17 octobre 2023.

protestation, le 10 novembre, la Coalition Civique, Pologne 2050, le Parti populaire polonais et la Gauche ont signé un accord de coalition. Le Sejm a été convoqué le 13 novembre. Si Mateusz Morawiecki n'obtient pas le vote de confiance du Sejm avant le 27 novembre, le Sejm élira alors un nouveau Premier ministre, qui est alors censé être officiellement nommé par le Président Duda avant le 11 décembre 2023.

10. Conclusions et recommandations

112. Les élections législatives polonaises de 2023 ont été très disputées, les électeurs s'étant vu proposer un large éventail d'options politiques. Cependant, le contrôle disproportionné exercé par le parti au pouvoir sur les ressources de l'État et les médias de service public lui a conféré un avantage indu. Le taux de participation historique a démontré l'inquiétude profonde des Polonais quant à l'avenir démocratique de leur pays.

113. La délégation de l'APCE rappelle qu'une élection et son observation ne se limitent pas au jour du scrutin mais constituent un processus comportant plusieurs phases qui doivent toutes être analysées et évaluées afin d'avoir une appréciation globale de l'ensemble du processus électoral.

114. La période préélectorale s'est déroulée dans un climat extrêmement polarisé. Ces élections étaient perçues par la population comme déterminantes pour l'avenir de la Pologne car elles concernaient des questions fondamentales, notamment la résilience des institutions démocratiques, les libertés individuelles et l'approche de la politique étrangère.

115. Les candidats, qui ont fait campagne librement, ont tenu des discours marqués par l'intolérance, la xénophobie et la misogynie, en particulier envers leurs adversaires et les migrants.

116. L'administration électorale a fonctionné efficacement et, malgré des doutes quant à son impartialité, a bénéficié de la confiance générale du public. Cependant, son processus décisionnel a manqué de transparence. Si des questions subsistent concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire, le Cour suprême a traité les affaires liées aux élections en toute transparence et encouragé une plus grande participation des observateurs.

117. Toutefois, la légitimité des juridictions clés reste un problème. Comme le souligne la Cour européenne des droits de l'homme au sujet de la Chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques, il est urgent que les nouvelles autorités prennent des mesures pour rétablir l'État de droit et le respect des droits humains dans le pays.

118. Le cadre électoral est adéquat pour la conduite d'élections démocratiques. Cependant, l'introduction de changements majeurs à la dernière minute et sans véritable débat public n'est pas conforme aux bonnes pratiques internationales. Pour protéger le processus électoral des changements législatifs abrupts, des mécanismes visant à empêcher toute modification des procédures électorales et référendaires à moins de six mois d'un scrutin devraient être mis en place, comme l'a demandé le Tribunal constitutionnel. Cela laisserait suffisamment de temps à toutes les parties prenantes pour s'adapter et éviterait tout avantage indu.

119. La nouvelle législation axée sur l'augmentation de la participation électorale a favorisé les zones rurales pro-gouvernementales, sans ajuster le nombre de sièges sur la base des chiffres actuels de la population. Les recommandations formulées lors des élections précédentes concernant les droits de vote, l'utilisation abusive des ressources administratives et l'amélioration de la transparence du financement des campagnes électorales n'ont pas encore été prises en compte.

120. Le fait que le Sejm n'ait pas ajusté la répartition des sièges électoraux est préoccupant et appelle à l'introduction d'un mécanisme de réajustement démographique automatique entre les circonscriptions électorales; ce réajustement devrait avoir lieu avant chaque élection législative et se fonder sur les données les plus récentes de la CEN (sans nécessiter l'intervention du parlement). Dans un souci d'efficacité, il est également proposé de réduire le nombre d'électeurs par circonscription de 4 000 à 3 000.

121. Malgré sa récente mise en place, le registre central des électeurs a fonctionné de manière satisfaisante. Selon la délégation de l'APCE, un système numérique de vérification des électeurs tel qu'en ont instauré un bon nombre de pays européens pourrait présenter des avantages.

122. Le jour du scrutin s'est déroulé sans heurts. Toutefois, le principe du secret du scrutin n'a pas été respecté en raison de la présence simultanée d'un trop grand nombre de personnes dans les bureaux de vote, de la mauvaise préparation des isoloirs et du manque de sensibilisation des électeurs à l'importance de

ce principe. Aussi la CEN devrait-elle mieux informer les électeurs à ce sujet et veiller à ce que le secret du scrutin soit respecté. La taille du bulletin de vote et la manière dont les préférences y sont indiquées devraient également être revues avant les prochaines élections.

123. Compte tenu des contraintes (de temps) supplémentaires exercées sur les bureaux de vote à l'étranger, les autorités polonaises devraient revoir sans plus tarder, et en temps voulu avant les élections suivantes, les règles régissant le vote à l'étranger, et examiner les méthodes de vote (telles que la réintroduction du vote par correspondance ou l'introduction du vote électronique) ainsi que la répartition des suffrages (qui sont concentrés dans une seule circonscription, ce qui déclenche un «tourisme électoral»).

124. Le référendum organisé par le gouvernement en même temps que les élections a été un moyen de renforcer la campagne du parti au pouvoir car il a clairement aidé ce dernier à contourner les règles plus strictes applicables aux campagnes et au financement des campagnes. Le fait que les messages de campagne du parti au pouvoir faisaient écho aux campagnes d'information menées par le gouvernement, et que les entreprises sous contrôle de l'État et leurs fondations aient fait campagne en faveur du référendum a donné à ce parti un autre avantage significatif. L'absence de rapports détaillés sur le financement de la campagne avant le jour du scrutin et l'inefficacité de la réglementation relative au référendum ont eu un impact négatif en termes de responsabilité des partis et de transparence du financement de la campagne. Compte tenu des difficultés que pose l'organisation simultanée d'élections législatives et d'un référendum national, il est fondamental de concevoir des stratégies qui garantissent la compatibilité des procédures et le secret du scrutin dans les deux cas.

125. La liberté d'expression est consacrée par la Constitution de la Pologne, mais la diffamation et les insultes publiques restent considérées comme des infractions pénales, malgré les recommandations émises au niveau international à ce sujet. Par ailleurs, le paysage médiatique est soumis à une influence politique croissante – une situation à laquelle il faut remédier. Le radiodiffuseur public a fait preuve d'un parti pris évident en faveur du parti au pouvoir, ce qui n'a pas fait réagir le Conseil national de radiodiffusion.

126. L'égalité entre les femmes et les hommes, bien que garantie par la Constitution, ne se reflète pas dans la représentation politique. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour renforcer la participation des femmes à la vie politique.

127. Alors que le Code électoral autorise la présence d'observateurs nationaux et internationaux, le processus d'accréditation de nombreux observateurs internationaux a été marqué par des retards et un manque de transparence. La CEN, en coopération avec le ministère des Affaires étrangères, devrait établir une procédure standardisée pour l'accréditation de ces observateurs, en prévoyant un délai précis pour la soumission des demandes et la délivrance des accréditations.

128. Les droits des citoyens observateurs doivent également être harmonisés et inscrits dans la loi, y compris dans le cadre de l'observation d'un référendum national. La mise en place d'un certificat électronique universel pour les mandataires et les observateurs pourrait contribuer à simplifier les procédures. Il serait également juste que les organisations qui envoient des observateurs citoyens aient le droit de déposer des recours contre les lignes directrices ou les déclarations émises par la CEN.

129. Dans l'ensemble, les observateurs de l'APCE ont estimé qu'à travers leur vote, les électeurs polonais, indépendamment du parti soutenu, ont exprimé leur espoir d'un avenir politique plus calme et moins divisé.

130. L'Assemblée est prête à travailler avec les autorités polonaises pour traiter les questions abordées, en s'appuyant sur les Principes de Reykjavik pour la démocratie, adoptés lors du Sommet des chefs d'État et de gouvernement de Reykjavik. Cette collaboration devrait se dérouler dans le cadre de la procédure de suivi de l'Assemblée, et en étroite coopération avec la Commission de Venise.

Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc

Sur la base des propositions des groupes politiques de l'Assemblée, la commission ad hoc se composait comme suit (* membres de la délégation pré-électorale):

Présidente: M^me^ Mireille CLAPOT

Groupe des socialistes, démocrates et verts (SOC)

– M. Constantinos EFSTATHIOU, Chypre
– M. Yunus EMRE, Türkiye
– M^me^ Aurora FLORIDIA, Italie
– M^me^ Blerina GJYLAMETI, Albanie
– M. Didier MARIE, France
– M. Givi MIKANADZE, Géorgie
– M. Stefan SCHENNACH, Autriche*

Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)

– M. Corneliu-Mugurel COZMANCIUC, Roumanie*
– M^me^ Marie-Christine DALLOZ, France
– M. Reinhold LOPATKA, Autriche
– M. Chris SAID, Malte
– M. Andrius VYŠNIAUSKAS, Lituanie

Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)

– M^me^ Mireille CLAPOT, France*
– M. Jean-Pierre GRIN, Suisse
– M^me^ Valentina GRIPPO, Italie
– M. Robert TROY, Irlande
– M^me^ Lesia ZABURANNA, Ukraine

Groupe des Conservateurs européens et Alliance démocratique (CE-AD)

– M. Thibaut FRANCOIS, France
– M. Oleksii GONCHARENKO, Ukraine
– Lord Simon RUSSELL, Royaume-Uni*
– M. Jose Maria SÁNCHEZ GARCIA, Espagne

Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)

– M. Andrej HUNKO, Allemagne*

Co-rapporteure AS/MON (ex officio)

– M^me^ Azadeh ROJHAN, Suède

Commission de Venise

– M. Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ, membre suppléant, Espagne

– M. Michael JANSSEN, administrateur, Commission de Venise

Secrétariat

– M^me^ Ivi-Triin ODRATS, Secrétaire de la commission ad hoc, Division de l'observation des élections et de soutien

– M^me^ Anne GODFREY, Assistante, Division de l'observation des élections et de soutien

– M^me^ Carine ROLLER-KAUFMAN, Assistante, Division de l'observation des élections et de soutien

Annexe 2 – Programme de la délégation pré-électorale de l'Assemblée parlementaire

Mardi 26 septembre 2023

8h45-9h25	Réunion de la délégation avec mots de bienvenue de – Mireille Clapot, Cheffe de Délégation – Pawel Wierdak, Chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Varsovie – Informations pratiques du secrétariat
9h30-11h00	Réunion avec M. Douglas Wake, chef de la mission limitée d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, M^{me} Tamara Otiashvili, cheffe de mission adjointe, et les membres de l'équipe principale
11h30-12h45	Rencontre avec le président et les juges de la Chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême – Joanna Lemańska, Présidente de la Cour suprême, dirigeant les travaux de la Chambre de contrôle extraordinaire et affaires publiques, – Aleksander Stępkowski, juge à la Cour suprême, porte-parole de la Cour suprême – Marcin Stębelski (Ph.D.), membre du Bureau d'études et d'analyses de la Cour suprême, – Przemysław Szuty, assistant judiciaire de la Cour suprême
12h50-14h15	Déjeuner de travail avec M. Radosław Fogiel (député), président de la commission des affaires étrangères
14h30-16h00	Rencontre avec des représentants de la société civile: – Patryk Wachowiec – Forum sur le développement civil – Maciej Nowicki – Fondation d'Helsinki pour les droits de l'homme – Professeur Adam Gendźwiłł – Université de Varsovie, Fondation Batory – Zofia Lutkiewicz – Fondation pour une politique responsable
16h15-17h45	Rencontre avec des représentants d'organismes de surveillance des médias – Sylwester Oracz – Fondation pour une politique responsable – Konrad Siemaszko – Fondation d'Helsinki pour les droits de l'homme – Krzysztof Bobiński, Andrzej Krajewski – Towarzystwo Dziennikarskie/Société journalistique – Dominika Bychawska-Siniarska – Fondation Batory et Centre de la Société Civile de Prague
18h15-19h00	Rencontre avec Tomasz Grodzki, Président du Sénat
19h30	Rencontre avec des membres du corps diplomatique (Autriche, Royaume-Uni, Allemagne, Roumanie), accueillie par Etienne de Poncins, Ambassadeur de France en Pologne

Mercredi 27 septembre 2023

08h00-08h45	Rencontre avec M. Marek Suski (député) et M. Daniel Milewski (député) – Droit et Justice (PiS)
08h45-09h45	Réunion avec le président et les membres de la Commission électorale nationale (NEC) – Sylwester Marciniak, Président de la Commission électorale nationale – Magdalena Pietrzak, Secrétaire de la Commission électorale nationale – Lech Gajzler, Directeur de l'équipe juridique d'organisation électorale – Krzysztof Lorentz, Directeur de l'équipe de contrôle du financement des partis politiques et des compagnes électorales
10h00-10h45	Rencontre avec Małgorzata Paprocka, Secrétaire d'Etat

11h00-12h15	Réunion avec Kamila Gasiuk-Pihowicz (députée) et Aleksander Pociej (député) – Coalition Civique
12h30-13h45	Déjeuner de travail avec Tomasz Giziński, conseiller du Conseil national des médias (CNM)
14h00-14h40	Meeting with Anna Maria Żukowska (députée) – Lewica
14h40-15h20	Réunion avec Krzysztof Paszyk (député) et Marek Sawicki (député) – Koalicja Polska
15h20-16h00	Réunion avec Paweł Zalewski (député) et Stanisław Zakroczymski, directeur du bureau – Polska 2050
16h00-16h20	Réunion avec Paweł Kukiz (MP) – Kukiz'15
17h00-18h00	Réunion de débriefing de la délégation préélectorale et préparation de la déclaration

Annexe 3 – Déclaration de la délégation pré-électorale de l'Assemblée parlementaire

Pologne: la délégation pré-électorale à Varsovie constate un climat de campagne tendu et marqué par des antagonismes

Lors de sa visite en Pologne (26-27 septembre 2023), la délégation pré-électorale de l'APCE a constaté que la campagne électorale se déroulait dans un climat tendu et marqué par des antagonismes à l'approche des élections législatives du 15 octobre. La délégation a écouté les inquiétudes largement répandues quant à un possible recul démocratique, qui risque de saper la confiance du public dans l'équité du processus électoral.

La délégation multipartite de cinq membres[17], conduite par Mireille Clapot (France, ADLE), s'est rendue à Varsovie, où elle a rencontré de hauts fonctionnaires, des représentant·e·s des autorités judiciaires, des autorités électorales et des partis politiques, des organisations de la société civile et des observateurs des médias indépendants, ainsi que des représentants du corps diplomatique.

La délégation a fait part de ses préoccupations concernant le référendum qui doit se tenir le même jour que les élections législatives; divers interlocuteurs ont suggéré qu'il viserait à permettre de contourner les règles de financement applicables à la campagne électorale. La délégation a également déclaré craindre que la formulation des questions du référendum ne préjuge des réponses, et a estimé que l'obligation, pour les électeurs et électrices, de refuser activement de prendre le bulletin de vote du référendum risquait de compromettre le secret du scrutin pour celles et ceux qui voulaient participer aux élections mais pas au référendum.

En outre, la délégation a exprimé des préoccupations quant à des juridictions clés dont la légitimité est mise en cause au niveau national et international. Par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme a décidé de ne plus considérer comme un tribunal «établi par la loi» la chambre du contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême polonaise. Ces facteurs pourraient créer de l'incertitude si les résultats des élections étaient contestés.

Les membres de la mission pré-électorale ont été informés de plusieurs modifications apportées au Code électoral au cours d'une période de silence législatif, notamment le passage à un registre électoral central, qui n'aura pas été expérimenté à grande échelle avant les élections. En outre, ils se sont déclarés déçus que le Parlement n'ait pas ajusté le nombre de sièges dans les circonscriptions pour tenir compte de l'évolution démographique, comme l'exige la loi et comme l'a proposé la Commission électorale nationale. Toutefois, la délégation a salué le niveau élevé de confiance dans la capacité du personnel électoral local à remplir ses missions.

La délégation a constaté avec satisfaction que la liberté des candidat·e·s de faire campagne n'est pas entravée en Pologne, mais elle s'est fait l'écho des préoccupations de certains interlocuteurs concernant le déséquilibre de la couverture médiatique assurée par les organes de presse publics.

La délégation a aussi pris note des préoccupations exprimées au sujet de la distinction floue entre les activités de l'État et celles des partis politiques et au sujet du manque de transparence du financement de la campagne.

La question du processus de vote applicable aux citoyen·ne·s polonais·e·s résidant à l'étranger a également été soulevée par certains interlocuteurs de la délégation; ceux-ci ont évoqué en particulier des modifications législatives qui pourraient avoir pour effet d'invalider les suffrages des circonscriptions situées à l'étranger si les bulletins ne parviennent pas à la Commission électorale nationale dans les 24 heures suivant la clôture du scrutin.

La délégation reconnaît qu'il peut être difficile de résoudre certains de ces problèmes avant le jour des élections, mais elle demande instamment que des mesures soient prises pour traiter les points qui peuvent encore être corrigés.

Une délégation complète de l'APCE, qui comptera 30 membres et sera accompagnée de juristes de la Commission de Venise, se rendra en Pologne pour observer le scrutin le 15 octobre.

17. Composition de la délégation: Mireille Clapot (France, ADLE), cheffe de délégation, Stefan Schennach (Autriche, SOC), Corneliu Mugurel Cozmanciuc (Roumanie, PPE/DC), Lord Simon Russell (Royaume-Uni, CE/AD) et Andrej Hunko (Allemagne, GUE).

L'APCE – qui représente les parlementaires de 46 pays européens – observe les élections en Pologne avec une délégation complète pour la première fois depuis qu'elle a décidé d'ouvrir une procédure en janvier 2020 pour contrôler le respect, par la Pologne, de ses obligations statutaires vis-à-vis du Conseil de l'Europe.

Annexe 4 – Programme des réunions de la mission internationale d'observation des élections

Vendredi 13 octobre 2023

9h00-10h15 Réunion de la délégation de l'APCE
- Mots de bienvenue de la Cheffe de la délégation, Mireille Clapot
- Présentation de la mission pré-éléctorale par ses membres
- Intervention de la corapporteure, Azadeh Rojhan
- Présentation de Óscar Sánchez Muñoz, membre de la Commission de Venise
- Information pratique par le secrétariat

10h30-10h45 Bienvenue et remarques introductives
- Pia Kauma, coordinatrice spéciale
- Mireille Clapot, Cheffe de la délégation de l'APCE
- Pere Joan Pons, chef de la délégation de l'AP de l'OSCE

10h45-12h45 Briefing de la mission d'observation électorale limitée du BIDDH
- Bienvenue et présentation du travail de la MOE – Douglas Wake, chef de mission
- Aperçu politique, les candidats et la campagne électorale – Julia Manchin, analyste politique
- Financement de la campagne – Jeffrey Carlson, analyste du financement de la campagne
- Médias – Ivan Godarsky, analyste des médias
- Cadre juridique, résolution des litiges électoraux – Eirini Skouzou, analyste juridique
- Administration des élections et jour du scrutin – Peter Michalik, analyste électoral
- Sécurité – Michal Galkowski, expert en sécurité

Questions et réponses

14h00-15h30 Contexte politique et social
- Piotr Buras, directeur, ECFR Varsovie
- Kinga Łozińska, vice-président du Comité pour la défense de la démocratie
- Zosia Lutkiewicz, présidente du conseil d'administration, Fondation pour une politique responsable
- Maciej Nowicki, président du conseil d'administration de la Fondation d'Helsinki pour les droits de l'homme
- Monika Wiszyńska-Rakowska, Commissaire aux droits de l'homme

16h00-18h00 Représentants des partis et candidats
- Jakub Banaś**,** Confédération pour la liberté et l'indépendance
- Wlodzimierz Czarzasty, coprésident, La Gauche (SLD, Wiosna & Razem)
- Miloslawa Zagłoba, Conseillère juridique principale, Third Way (Polska 2050 & Koalicja Polska)
- Aleksander Pociej, Sénateur de la coalition civique (KO)

Samedi 14 octobre 2023

08h30-10h30 Campagne électorale et couverture médiatique
- Marcin Duma, Président, IBRIS
- Piotr Kierzkowski, président de TVP3, Télévision Publique
- Bartosz Wieliński, rédacteur en chef adjoint, Gazeta Wyborcza
- Michal Samul, rédacteur en chef, TVN24
- Maciej Swirski, président du Conseil national de la radiodiffusion
- Bartosz Weglarczyk, rédacteur en chef, Onet.pl

11h00-12h00 Administration électorale
- Dariusz Lasocki, membre de la Commission électorale nationale

– Krzyszstof Lorentz, Chef du Département du contrôle financier des partis politiques et des campagnes électorales, Bureau électoral national
– Aleksander Stępkowski, Chambre de contrôle extraordinaire et des affaires publiques de la Cour suprême / porte-parole
– Janusz Cieszynski, Ministre des affaires numériques

12h00-12h30 Suite du briefing de la MOE du BIDDH
– Briefing des **observateurs à long terme** déployés à Varsovie

Dimanche 15 octobre 2023

Toute la journée Jour du scrutin – Observation dans les bureaux de vote

(Les bureaux de vote ouvrent à 07h00 et ferment à 21h00)

Lundi 16 octobre 2023

08h00-09h00 Débriefing de la délégation de l'APCE

15h00 Conférence de presse jointe

Annexe 5 – Communiqué de presse de la mission internationale d'observation des élections

Selon les observateurs internationaux, les élections législatives polonaises ont été compétitives, mais marquées par l'utilisation abusive de ressources publiques et par la partialité des médias publics

VARSOVIE, 16 octobre 2023 – Les élections législatives polonaises se sont caractérisées par un taux record de participation, un large choix d'options politiques et des candidat·e·s qui ont pu faire campagne librement; la campagne a toutefois été ternie par d'importants chevauchements entre les messages du parti au pouvoir et les campagnes d'information du gouvernement. Associé à une couverture faussée et ouvertement partisane du radiodiffuseur public, cet état de fait a donné un net avantage au parti au pouvoir, mettant à mal la séparation démocratique entre l'État et le parti, ont déclaré aujourd'hui les observateurs internationaux dans un communiqué.

Les élections d'hier se sont déroulées dans une ambiance de division profonde et ont été considérées par beaucoup comme cruciales pour l'avenir démocratique de la Pologne. La mission d'observation conjointe du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH), de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (AP de l'OSCE) et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a estimé que le cadre juridique constituait une base suffisante pour la tenue d'élections démocratiques. Bien qu'ayant intégré certaines recommandations formulées par le BIDDH, les récentes modifications législatives ont été adoptées peu avant les élections et sans véritable consultation publique.

«Tout en offrant aux électeurs et électrices polonais différentes options politiques, les élections législatives de dimanche se sont déroulées dans un environnement politique complexe et polarisé», a déclaré Pia Kauma, coordinatrice spéciale, «d'où une campagne caractérisée par un ton très conflictuel, régulièrement émaillée de propos incendiaires et d'attaques personnelles contre les principaux dirigeants des partis».

Plus de 29 millions d'électeurs et électrices étaient inscrits sur les listes électorales, dont plus de 600 000 ont demandé à voter à l'étranger. La commission électorale nationale s'est préparée efficacement et, malgré quelques questions concernant son impartialité, a généralement bénéficié de la confiance du public. Toutes ses séances se sont tenues à huis clos, ce qui a abouti à un manque de transparence dans la prise de décision. Le scrutin s'est déroulé dans le calme, et le processus a été efficace et bien organisé dans les bureaux de vote dans lesquels les observateurs et observatrices se sont rendus. Cela étant, le secret du vote a été fréquemment compromis dans des bureaux de vote surpeuplés, les isoloirs n'étant pas assez spacieux pour dissimuler les bulletins de vote volumineux, les électeurs et électrices remplissant leurs bulletins à l'extérieur des isoloirs. Si l'indépendance du pouvoir judiciaire demeure préoccupante, le traitement des affaires liées aux élections par la Cour suprême a été transparent et a favorisé la participation d'un plus grand nombre d'observateurs.

«Nous avons assisté à une campagne polarisée où la rhétorique enflammée, les modifications récentes du cadre électoral légal et les graves préoccupations concernant le système judiciaire ont érodé la confiance des citoyen·e·s dans les institutions», a déclaré Azadeh Rojhan, cheffe suppléante de la délégation de l'APCE. «Le taux de participation historique témoigne néanmoins de la volonté des citoyen·e·s de défendre la démocratie en Pologne».

Si les libertés d'association et de réunion ont été respectées dans le cadre d'une campagne pluraliste, celle-ci a été entachée par l'utilisation abusive des ressources de l'État. Le chevauchement entre les messages de campagne du parti au pouvoir et les campagnes d'information du gouvernement ainsi que des entreprises contrôlées par l'État et leurs fondations, y compris sur le référendum, a donné un avantage significatif supplémentaire au parti au pouvoir. En outre, l'absence de rapports détaillés sur le financement de la campagne avant le scrutin et l'inefficacité de la réglementation relative au référendum ont eu des répercussions négatives sur l'obligation de rendre compte du financement des partis politiques et de la campagne.

La période préélectorale a été globalement pacifique. La campagne a cependant été très conflictuelle et souvent négative, les candidats proférant très souvent des propos intolérants, misogynes et discriminatoires et certains partis tenant des discours anti-migrants parfois xénophobes. Les attaques verbales personnelles contre les dirigeants des principaux partis ont été nombreuses.

«Si les élections en Pologne ont été compétitives, nous avons constaté une érosion de l'équilibre des pouvoirs pour renforcer le contrôle des institutions de l'État, y compris des tribunaux et des médias publics, par le parti au pouvoir», a déclaré le chef de la délégation de l'AP de l'OSCE, Pere Joan Pons. «Cela a faussé les règles du jeu; en d'autres termes l'opposition n'a pas bénéficié d'une égalité totale des chances».

Bien que le paysage médiatique polonais soit diversifié, l'achat de la plupart des quotidiens régionaux et de nombreux autres médias régionaux par une entreprise énergétique contrôlée par l'État, les tentatives de limitation des prises de contrôle de médias étrangers et la durée des procédures de renouvellement des licences témoignent d'un contrôle politique croissant du gouvernement. La mission d'observation a constaté que la télévision publique accordait du temps d'antenne gratuit à tous les candidats, mais que sa couverture politique favorisait clairement le parti au pouvoir et ses politiques, tout en faisant preuve dans le même temps d'une hostilité manifeste envers l'opposition. La plupart des médias privés monitorés ont adopté une ligne éditoriale critique à l'égard du parti au pouvoir, alors que certains étaient de toute évidence en faveur de l'opposition.

«L'égalité, l'inclusivité et la transparence sont les clés d'une bonne administration des élections et sont essentielles pour qu'une élection respecte pleinement les normes démocratiques», a déclaré Douglas Wake, chef de la mission d'observation des élections de courte durée du BIDDH. «Or, si l'administration électorale polonaise a fonctionné efficacement, la transparence a malheureusement été limitée. Plus inquiétant encore, nous avons observé que le parti au pouvoir et ses candidat·e·s avaient tiré un avantage évident de l'utilisation abusive des ressources de l'État, ce qui a compromis la séparation entre l'État et le parti».

La mission internationale d'observation des élections législatives polonaises était composée de 154 observateurs et observatrices de 44 pays, dont 33 expert·e·s et observateurs de longue durée déployés par le BIDDH, 94 parlementaires et agent·e·s de l'AP de l'OSCE et 27 de l'APCE.