

LES PRINCIPES DU DEROULEMENT DES CAMPAGNES ELECTORALES EN POLOGNE

dr Anna Chmielarz (Polska, Uniwersytet Łódzki)

dr Anna Rakowska (Polska, Uniwersytet Łódzki)

Abstract

En droit électoral polonais il n'existe pas la définition légale de la campagne électorale. Pour expliquer cette notion, il faut consulter la doctrine juridique. Au sens le plus large, la campagne électorale est définie comme l'ensemble des opérations électorales entreprises dans le temps, dans le lieu et sous la forme prévus par la loi¹. Ainsi la campagne électorale est « une étape distincte du processus électoral ouverte par l'annonce des élections et finie au moment précisément indiqué qui précède le scrutin »². Il s'agit donc de la période où on peut établir avec l'effet juridique les actes liés à la création des comités électoraux, à l'inscription des candidats et au financement de la campagne. Pendant la campagne on organise l'agitation électorale qui est un effort coordonné visant l'élection d'un candidat pour un poste déterminé³ et qui s'effectue par la mise en œuvre des activités tendant à obtenir les meilleurs résultats possibles dans le temps et sous la forme prescrits par la loi. On entend par l'agitation électorale « la propagation des opinions, des idées et des slogans ayant pour but d'augmenter le nombre des partisans d'une affaire et – avant tout – d'obtenir l'approbation sociale » se traduisant par les suffrages gagnés⁴. Dans la pratique, une telle compréhension de la campagne permet de distinguer son aspect positif (les actions en faveur des candidats ou des partis politiques) de son aspect négatif (les actions pour affaiblir les concurrents).

Keywords: *l'agitation électorale, les actions en faveur des candidats ou des partis politiques, les actions pour affaiblir les concurrents.*

En droit électoral polonais il n'existe pas la définition légale de la campagne électorale. Pour expliquer cette notion, il faut consulter la doctrine juridique. Au sens le plus large, la campagne électorale est définie comme l'ensemble des opérations électorales entreprises dans le temps, dans le lieu et sous la forme prévus par la loi⁵. Ainsi la campagne électorale est « une étape distincte du processus électoral ouverte par l'annonce des élections et finie au moment précisément indiqué qui précède le scrutin »⁶. Il s'agit

¹ S. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony państwa*, in. *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów*, Księga pamiątkowa PKW, Warszawa 2007.

² A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 1998.

³ M. Mazur, *Marketing polityczny*, Warszawa 2002, p. 36.

⁴ A. Frydrych, B. Michałak, M. Sobczyk, *Zagadnienia prawnej regulacji ciszy wyborczej i dopuszczalności prowadzenia w okresie ciszy wyborczej kampanii społecznej na rzecz podwyższenia partycypacji wyborczej*, in. *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, J. Zbieranek éd., Warszawa 2009, p. 21.

⁵ S. Jaworski, *Państwowa Komisja Wyborcza organem kontroli i ochrony państwa*, in. *Iudices electionis custodes. Sędziowie kustoszami wyborów*, Księga pamiątkowa PKW, Warszawa 2007.

⁶ A. Antoszewski, R. Herbut, *Leksykon politologii*, Wrocław 1998.

donc de la période où on peut établir avec l'effet juridique les actes liés à la création des comités électoraux, à l'inscription des candidats et au financement de la campagne. Pendant la campagne on organise l'agitation électorale qui est un effort coordonné visant l'élection d'un candidat pour un poste déterminé⁷ et qui s'effectue par la mise en œuvre des activités tendant à obtenir les meilleurs résultats possibles dans le temps et sous la forme prescrits par la loi. On entend par l'agitation électorale « la propagation des opinions, des idées et des slogans ayant pour but d'augmenter le nombre des partisans d'une affaire et – avant tout – d'obtenir l'approbation sociale » se traduisant par les suffrages gagnés⁸. Dans la pratique, une telle compréhension de la campagne permet de distinguer son aspect positif (les actions en faveur des candidats ou des partis politiques) de son aspect négatif (les actions pour affaiblir les concurrents).

La campagne électorale – indépendamment de l'acte de voter et de la publication des résultats – est l'un des éléments les plus importants des élections universelles. Pendant la campagne les groupements se présentant aux élections essaient à rallier autour de ses candidats la plus grande partie de l'électorat possible. Grâce à la campagne électorale les citoyens connaissent mieux les candidats et leurs programmes, et d'autre part les partis politiques se font une idée des problèmes sociaux actuels auxquels ils adapteront ses programmes.

La campagne électorale est également une période d'une rivalité politique intense. Les candidats et les groupements politiques se disputent dans les médias, mais aussi ils prennent contact direct avec les électeurs, en leur présentant ses qualités et les défauts des adversaires. Pour cela ils cherchent des techniques de communication toujours plus nouvelles, plus modernes et plus efficaces, qui n'étaient pas encore employées par les autres.

En tenant compte de l'intensité de la compétition politique au cours de la campagne électorale, le législateur a déterminé ses limites dont le dépassement entraîne des sanctions financières et peut être considéré comme une contravention ou même un délit pénal. Ces limites gagnent de l'importance si on prend en considération que dans le même temps que se déroule la campagne électorale, considérée comme une rivalité des participants de l'élection, ont lieu de nombreuses actions d'organisation et d'information liées à l'élection, telles quelles: la publication des circulaires électorales, l'organisation de vote proprement dit, la préparation des bureaux de vote, l'établissement des listes électorales. Il est nécessaire que ces actions prennent place sans aucun problème.

Le législateur polonais a décidé d'élaborer le cadre juridique concernant les campagnes électorales précédant toutes les élections en Pologne. On retrouve cette régulation dans le chapitre 11 (les articles 85-94) de la loi du 12 avril 2001 relative aux élections au Sejm et au Sénat de la République de Pologne (*Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*)⁹, dans le chapitre 11 (les articles 76b-83b) de la loi du 27 septembre 1990 relative à l'élection du Président de la République de Pologne (*o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej*)¹⁰, dans le chapitre 10 (les articles 73-82) de la loi du 23 janvier 2004 relative à l'élection au Parlement européen

⁷ M. Mazur, *Marketing polityczny*, Warszawa 2002, p. 36.

⁸ A. Frydrych, B. Michalak, M. Sobczyk, *Zagadnienia prawnej regulacji ciszy wyborczej i dopuszczalności prowadzenia w okresie ciszy wyborczej kampanii społecznej na rzecz podwyższenia partycypacji wyborczej*, in. *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, J. Zbieranek éd., Warszawa 2009, p. 21.

⁹ Texte consolidé de la loi: JO de 2007, n° 190, point 1360.

¹⁰ Texte consolidé de la loi: JO de 2010, n° 72, point 467.

(Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego)¹¹, dans la section 1^{ère}, le chapitre 11 (les articles 65-79) de la loi du 16 juillet 1998 relative aux élections aux conseils municipaux, aux conseils de powiat et aux diétines des voïvodies (Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw)¹² et dans le chapitre 4 (les articles 23-25) de la loi du 20 juin 2002 relative à l'élection directe des maires (o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta)¹³. Dans tous ces cas le législateur a déterminé la durée de la campagne électorale, aussi bien que ses formes admissibles et les lieux dans lesquels on peut la mener. C'est sur cette problématique que se concentre notre recherche.

En raison de la pluralité des problèmes liés à la campagne électorale, nous ne traiterons que ceux qui, à notre avis, sont le plus importants de point de vue des acteurs de la campagne, c'est-à-dire des groupements politiques et des candidats qui y participent, ainsi que de leur contact avec les électeurs. Nous laissons de côté le financement de la campagne parce que cette question – si importante pour le fonctionnement régulier de la scène politique – n'influence pas directement le déroulement de la campagne du point de vue du votant.

Avant d'examiner les questions susmentionnées, il faut indiquer les sujets pouvant participer à la campagne électorale. Cela influence le déroulement de la campagne elle-même. En précisant la disposition de l'article 100 al. 1 de la Constitution de République de Pologne, selon lequel les candidats aux sièges de députés et de sénateurs peuvent être présentés par les partis politiques et les électeurs, l'article 95 de la loi relative aux élections au Sejm et au Sénat de la République de Pologne indique les comités électoraux entreprennent en nom des candidats les actions électorales et sont exclusivement chargés de la campagne électorale. On retrouve les dispositions pareilles dans les autres lois électorales. L'article 40a al. 1 de la loi relative à l'élection du Président de la République de Pologne dispose qu'un comité électoral est créé par les électeurs afin de proposer un candidat pour le poste du Président et de mener en sa faveur, sur une base exclusive, la campagne électorale¹⁴. L'article 48 de la loi relative à l'élection au Parlement européen statue que les actions électorales sont prises par les comités électoraux qui mènent d'une manière exclusive la campagne électorale. L'article 64b de la loi relative aux élections aux conseils municipaux, aux conseils de powiat et aux diétines des voïvodies reprend le principe d'exclusivité comme le fondement sur lequel les comités électoraux gèrent la campagne électorale. En ce qui concerne l'élection des maires, ce principe s'applique de façon indirecte, par le biais de l'article 2 al. 2 de la loi relative à l'élection directe des maires selon lequel aux questions non réglementées par ladite loi, les dispositions de la loi relative aux élections aux conseils municipaux, aux conseils de powiat et aux diétines des voïvodies demeurent respectivement d'application.

Tout en appliquant le principe d'exclusivité, les comités électoraux participent à la campagne électorale en Pologne. Ils agissent, en fonction de la sorte d'élection, soit en faveur des candidats, soit en faveur des listes de candidats¹⁵. Dans tous cas ils doivent mener la campagne électorale conformément aux règles contenus dans les lois électorales.

Tout d'abord la campagne électorale doit être menée dans le temps déterminé par le législateur. Sur ce point les lois électorales s'accordent: la campagne commence le jour

¹¹ JO de 2004, n° 25, point 219 avec des modifications postérieures.

¹² Texte consolidé de la loi: JO de 2003, n° 159, point 1547 avec des modifications postérieures.

¹³ JO de 2002, n° 113, point 984 avec des modifications postérieures.

¹⁴ L'article 127 al. 3 2^e phrase de la Constitution polonaise prévoit que tout candidat est présenté par au moins cent mille citoyens jouissant du droit de vote au Sejm.

¹⁵ La violation de ce principe constitue une infraction sanctionnée pénalement.

où l'élection est officiellement fixée et prend fin 24 heures avant le jour du scrutin¹⁶. De plus les lois électorales disposent que les actions prises par les comités électoraux avant le jour de fixation de la date de l'élection sont nulles. La nullité ne concerne que les actes accomplis en vue de produire des effets juridiques, par exemple la collecte des signatures, l'inscription des candidats. Évidemment, la sanction de nullité ne se réfère pas aux actions purement politiques liées à l'élection. On ne peut pas considérer comme invalide la distribution des encarts électoraux ou l'affichage. De plus, ces actions politiques « factuelles » ne sont pas pénalisées par les lois électorales. Il faut constater que l'agitation électorale engagée avant la fixation officielle de l'élection par les partis politiques ou les autres organisations publiques (à l'exception des comités électoraux qui ne peuvent être enregistrés qu'après la fixation de l'élection) est – de point de vue des lois électorales – précoce et inopportune. Une opinion identique a été exprimée aussi par la Commission Nationale Électorale (Państwowa Komisja Wyborcza – PKW)¹⁷ qui a estimé que „la propagande électorale en faveur des candidats et des listes de candidats prétendant prendre part à l'élection ne devrait avoir lieu que dans le cadre de la campagne électorale”, de même qu'il faut que „les sujets ayant l'intention de participer à l'élection s'abstiennent de mener la campagne électorale avant la fixation officielle de la date de l'élection car ce sont les comités électoraux qui sont exclusivement habilités à organiser la campagne”. Elle a rappelé enfin que „la création du comité électoral n'est possible qu'après la fixation officielle de l'élection”¹⁸.

À la veille de la présidentielle en juin et en juillet 2010, la Commission Nationale Électorale a marqué avec l'inquiétude „que les personnes plus ou moins officiellement soutenues par les différents milieux et partis de toute la scène politique entreprennent les actions qui pour des raisons formelles ne peuvent être considérées comme la campagne électorale *sensu stricto*, soumise aux exigences des lois électorales. Par contre du point de vue matériel ces actions sont typiques de la campagne électorale puisqu'il s'agit de rencontres regardées par ses organisateurs et les participants principaux comme les meetings électoraux ou les rendez-vous avec les candidats pour le poste du Président, de la création des sites web, sur lesquels certaines personnes sont présentées comme les candidats à la présidentielle, etc.”. D'ailleurs PKW juge que „la classe politique devrait acquérir après vingt ans de la construction d'un État démocratique de droit, une expérience suffisante pour pouvoir distinguer la liberté de fonctionnement des partis politiques et les autres libertés, y compris la liberté d'expression, qui sont garanties par la Constitution et

¹⁶ L'article 85 al. 1 de la loi relative aux élections au Sejm et au Sénat de la République de Pologne, l'article 73 al. 1 de la loi relative à l'élection au Parlement européen (on a ajouté qu'il s'agit du jour du scrutin sur le territoire de la Pologne), l'article 76b de la loi relative à l'élection du Président de la République de Pologne, l'article 65 al. 1 de la loi relative aux élections aux conseils municipaux, aux conseils de powiat et aux diétines des voïvodies (cet article s'applique respectivement à l'élection directe des maires).

¹⁷ La Commission Nationale Électorale est en Pologne la plus haute autorité électorale permanente, compétente pour l'organisation des élections. Elle est composée de trois juges du Tribunal Constitutionnel, de la Cour Suprême et de la Haute Cour Administrative. La Commission veille au respect de droit électoral, crée les bureaux de vote régionaux, dissout les bureaux de vote régionaux et les bureaux de vote au niveau de circonscription après l'accomplissement de ses fonctions, se prononce sur les requêtes relatives au fonctionnement des bureaux de vote régionaux, proclame les résultats de l'élection et exerce d'autres tâches confiées par les lois.

¹⁸ L'information de la Commission Nationale Électorale du 9 mai 2005 sur les modalités, le lieu et le temps de conduite de la campagne électorale, ZPOW-654-5/05.

ne peuvent être limitées par les lois ordinaires d'une activité de nature purement politique, visant uniquement à détourner la loi électorale¹⁹.

Il faut pourtant constater qu'il est impossible d'éliminer ces manifestations hâtives de la campagne électorale. D'une part des tels comportements ne sont pas pénalisés, d'autre part le soutien des leaders et la promotion de son propre programme appartiennent à des activités statutaires des partis politiques, « à leur quotidien ». Dans cette optique, l'opinion répétée souvent par les politiciens et les publicistes d'après laquelle une nouvelle campagne électorale commence avec la fin de la précédente, reste toujours d'actualité.

La période entre la fin de la campagne électorale et l'achèvement du scrutin pose d'autres problèmes. Dans la doctrine juridique cette période - contrairement au temps entre les élections - est nommée « le silence électorale ». Le nom lui-même implique l'obligation de cesser la propagande électorale. Les lois électorales s'entendent sur ce point et interdisent

à partir de l'achèvement de la campagne jusqu'à la fin du scrutin de convoquer des réunions, d'organiser des marches et des manifestations, de prononcer des discours, de distribuer des encarts électoraux et de mener la campagne électorale en faveur des candidats ou des listes de candidats sous toutes autres formes.

Les lois électorales interdisent aussi de rendre public les résultats des enquêtes pré-électorales portant sur les comportements électoraux prévus et les résultats de l'élection. La violation des interdictions mentionnées entraîne la responsabilité pénale.

La raison d'être de ces dispositions se fonde sur une conviction que les électeurs doivent avoir du temps pour pouvoir tranquillement prendre une décision, sans la pression exercée par la campagne électorale, devenue la plus intensive quelques jours avant le scrutin. Au surplus « le silence électorale » accentue l'importance de l'acte de voter en tant que tel²⁰.

Les conditions de l'introduction par le législateur « du silence électorale » et l'interdiction générale de l'agitation électorale qui s'y lie sont bien concevables et justifiées. Dans la pratique, l'appréciation si les actions concrètes violent ou non « le silence électorale » fait naître des doutes. Il faut prendre en considération le développement rapide des méthodes de conduite de la campagne électorale, y compris la forme électronique, mais aussi l'ingéniosité des comités électoraux qui profitent de ces méthodes.

Il est évident que l'interdiction de l'agitation électorale n'exclut pas la possibilité d'organiser pendant « le silence électorale » d'autres événements non-politiques. Avant la dernière présidentielle, la Commission Nationale Électorale a expliqué que „l'interdiction de convoquer des réunions, d'organiser des marches, de prononcer des discours ne s'applique pas aux événements culturels, sportifs, religieux et autres qui ne sont pas assimilables

à l'agitation électorale. Donc, l'organisation d'un événement à caractère non-politique dans le temps « du silence électorale » est admissible²¹.

Néanmoins, il est inacceptable „que les membres du bureau de vote portent lors de l'exercice de ses obligations au jour du scrutin des vêtements se rapportant aux symboles du parti politique qu'ils représentent. Les membres du bureau de vote de même que les

¹⁹ L'avis de la Commission Nationale Électorale du 22 mars 2010 sur l'élection du Président de la République de Pologne, ZPOW-603-4/10.

²⁰ Ibidem, p. 18-19.

²¹ L'explication de la Commission Nationale Électorale concernant l'organisation des événements différents de l'achèvement de la campagne jusqu'à la fin du scrutin pour l'élection du Président de la République de Pologne, c'est-à-dire pendant « le silence électorale », ZPOW-603-22/10.

délégués habilités à contrôler toutes les opérations électorales (« les hommes de confiance ») ne peuvent pas manifester son appartenance politique par des vêtements associés communément à un parti déterminé ou à une autre organisation²². Ce problème concernait principalement les membres du bureau de vote au niveau de circonscription représentant le comité électoral Samoobrona RP (« Autodéfense de la République de Pologne ») qui portaient des cravates à rayures rouges et blanches²³. En appréciant la pertinence dudit comportement, PKW a constaté avec juste raison que „ces cravates sont devenues un signe identificatif généralement connu qui confirme l'appartenance à Samoobrona RP. Le cravate susdite a été portée souvent par les leaders, les militants et les autres membres du parti pendant des réunions électorales, des cérémonies et des apparitions officielles. La démonstration de son appartenance politique effectuée par les membres du bureau de vote constitue sans équivoque l'une de formes de propagande électorale, par contre l'interdiction légale de mener la campagne à l'intérieur du bureau de vote est claire et absolue²⁴.

Un problème différent concerne des véhicules couverts de panneaux électoraux qui circulent pendant « le silence électoral ». À propos de ça PKW a constaté que „la circulation de ces véhicules 24 heures avant le jour du scrutin et ce jour-là est considérée comme une forme active de la propagande électorale et donc une violation de l'interdiction”, et que utilisateur d'un tel véhicule „est tenu d'enlever toutes les publicités électorales²⁵. En pratique, elles n'ont pas été ôtées des plusieurs véhicules de transport en commun qui étaient sur les voies dans le temps « du silence électoral ».

Au cours de la présidentielle en 2010 on s'est interrogé également si les actions favorables à l'un des candidats entreprises dans l'Internet pendant « le silence électoral » sont permises. Cette question est liée surtout au développement et à la popularité accrue des réseaux sociaux, dont les utilisateurs exprimaient ouvertement ses opinions ou incitaient les autres à voter pour leur candidat préféré. En réponse PKW a remarqué que „l'interdiction

de mener la campagne électorale pendant « le silence électoral » s'applique à toute forme d'activité dans l'Internet. Cela veut dire que les informations typiques de la propagande électorale insérées dans l'Internet [avant le commencement « du silence électoral » - annotation des auteurs] peuvent y rester. Pourtant pendant « le silence électoral » on ne peut mettre dans l'Internet que les informations n'ayant pas le caractère de propagande électorale²⁶.

Indépendamment du cadre temporel de la campagne électorale, il existe des exigences relatives à la forme et aux lieux où celle-ci peut être menée. Dans ce domaine les lois électorales contiennent des dispositions presque identiques. Il est interdit de mener la campagne électorale dans les lieux de travail ou dans les établissements publics de façon et

²² L'explication de la Commission Nationale Électorale du 3 juin 2004 sur le port par les membres du bureau de vote lors de l'exercice de ses obligations au jour du scrutin des vêtements se rapportant aux symboles du parti politique qu'ils représentent.

²³ Il faut marquer que les membres de Samoobrona RP (« Autodéfense de la République de Pologne ») portent très souvent des cravates à rayures rouges et blanches. C'est leur signe indicatif.

²⁴ La réponse de la Commission Nationale Électorale du 8 juin 2004 à la lettre du comité électoral Samoobrona RP concernant la conduite de campagne électorale dans le bureau de vote au jour du scrutin, ZPOW-903-88/04.

²⁵ L'explication de la Commission Nationale Électorale du 2 octobre 2007 sur la campagne électorale menée à l'aide de véhicules publicitaires, ZPOW-503-50/07. L'explication concernait les élections au Sejm et au Sénat en 2007.

²⁶ L'explication de la Commission Nationale Électorale du 18 juin 2010 sur « le silence électoral », ZPOW-603-125/10.

sous formes susceptibles de perturber leur fonctionnement normal. Il est aussi interdit de mener la campagne électorale dans les unités militaires et autres unités subordonnées au ministre de la défense nationale ainsi que dans les unités de la défense civile et autres unités casernées et subordonnées au ministre de l'intérieur. De plus, toute forme de la propagande électorale dans des écoles primaires et dans des collèges, dirigée vers des élèves qui n'ont pas le droit de vote, est aussi interdite²⁷. En principe, il est interdit d'organiser la campagne électorale dans des bureaux de l'administration gouvernementale et locale ainsi que dans des sièges des tribunaux²⁸.

En ce qui concerne la conduite de la campagne électorale, les lois électorales interdisent d'organiser dans le cadre de celle-ci des jeux de hasard et des concours où on peut gagner des prix d'argent ou des objets d'une valeur supérieure à la valeur des objets habituellement utilisés pour des fins publicitaires ou de promotion. De plus, il est interdit au cours de la campagne électorale de servir et de livrer des boissons alcoolisées gratuitement ou à des prix de vente net possibles à obtenir, non supérieurs aux prix d'achat ou aux coûts de production²⁹. La violation de ces interdictions est répréhensible.

Les lois électorales ont introduit aussi des exigences relatives à la modalité et aux lieux où les publicités électorales peuvent être placées. Toutes les lois électorales sont d'accord sur cette problématique et statuent que les publicités électorales doivent comporter une indication précise de qui (c'est-à-dire de quel comité électoral) ils proviennent. C'est d'autant important que les panneaux et les slogans³⁰ qui ont été placés de façon à mettre en danger la vie, la santé physique des personnes, la sécurité des biens ou la sécurité routière peuvent être enlevés par la police ou par la police municipale aux dépens du comité électoral, duquel ils proviennent. D'ailleurs si les publicités électorales ont été placées avec violation de la loi ou si le comité ne les enlève pas dans les 30 jours qui suivent l'élection, le maire décide de les ôter aux dépens du comité électoral.

Naturellement, les publicités électorales ne peuvent être installées dans les lieux où la conduite de la campagne électorale est interdite. De surcroît, les lois électorales disposent que les panneaux et les slogans électoraux ne peuvent être placés sur les murs des bâtiments, les clôtures, les lampadaires, les installations électriques ou de la télécommunication qu'avec l'autorisation du propriétaire ou de l'administrateur de l'immeuble. D'ailleurs elles confèrent aux conseils municipaux le droit d'imposer l'interdiction d'affichage sur certains bâtiments publics, ainsi que sur parties de l'espace public pour des raisons de protection des monuments historiques ou de l'environnement. En plaçant propres installations d'affichage, il faut respecter les règles de l'ordre public.

²⁷ L'article 88 de la loi relative aux élections au Sejm et au Sénat de la République de Pologne (applicable respectivement à l'élection au Parlement européen), l'article 78 de la loi relative à l'élection du Président de la République de Pologne, l'article 65 de la loi relative aux élections aux conseils municipaux, aux conseils de powiat et aux diétines des voïvodies (applicable respectivement à l'élection des maires).

²⁸ Cette interdiction n'est pas prévue de façon explicite par la loi relative aux élections au Sejm et au Sénat de la République de Pologne. Cette loi dispose qu'il est interdit de placer des affiches et des slogans à l'intérieur et à l'extérieur des bureaux de l'administration gouvernementale et locale et dans les sièges des tribunaux. Il semble que cette interdiction puisse être déduite de l'interdiction générale d'après laquelle la conduite de campagne électorale ne peut pas perturber leur fonctionnement normal.

²⁹ L'article 78 de la loi relative à l'élection du Président de la République de Pologne, l'article 88 de la loi relative aux élections au Sejm et au Sénat de la République de Pologne, l'article 68 de la loi relative aux élections aux conseils municipaux, aux conseils de powiat et aux diétines des voïvodies.

³⁰ On constate ici une irrégularité lexicale. L'expression « placer des slogans de façon à mettre en danger la vie, la santé ou la sécurité » est difficile à comprendre. Pour que les slogans puissent être placés, il faut d'abord les imprimer sur un panneau, une brochure ou sur une autre publicité électorale. Il semble alors que la formule « placer des panneaux et d'autres publicités électorales » soit plus pertinente.

Les affiches électorales doivent être placées de telle manière qu'elles peuvent être enlevées postérieurement sans causer des dommages. En se référant à ces principes, PKW a constaté que „l'interdiction d'affichage sur les murs des bâtiments, les clôtures, les lampadaires, les installations électriques ou de la télécommunication sans l'autorisation du propriétaire ou de l'administrateur de l'immeuble ne signifie pas que les comités électoraux ont le droit de coller des affiches sur les autres installations communales ou privées, non mentionnées dans la loi, sans l'autorisation du propriétaire ou de l'administrateur”. La Commission a rappelé les dispositions du code civil relatives à la propriété et à la possession qui interdisent de se servir des choses d'autrui sans le consentement du propriétaire ou du possesseur. Si le comité électoral a des difficultés à déterminer qui est le propriétaire ou l'administrateur, il peut placarder des affiches. Cependant à la demande du propriétaire ou de l'administrateur, il est obligé de les enlever³¹.

S'il s'agit des principes et des limites de la campagne électorale, il se pose une question distincte liée à la participation à la campagne des parlementaires et d'autres personnes exerçant une fonction publique. En 2009 PKW a jugé que le fait de bénéficier par des personnes publiques de son poste ou de sa fonction pour mener la campagne en faveur

des comités électoraux et des candidats constitue la violation du droit³². La Commission a examiné ce sujet de façon plus détaillée en 2001. Elle a conclu que „pour apprécier si le comportement du député ou du sénateur outrepassé son mandat, il faut vérifier si ses interventions contiennent des éléments de la propagande électorale menée au profit du groupement politique, du comité électoral, de candidats, y compris le député ou le sénateur. Tenu compte de ce critère, l'activité du député ou du sénateur pendant la campagne électorale doit être soumise à l'autoévaluation et à l'autolimitation ainsi qu'à l'appréciation d'un comité électoral”. En précisant, la Commission a déclaré que les publications des députés ou des sénateurs sorties pendant la campagne électorale „ne devraient pas promouvoir son propre groupement politique qui participe à l'élection et critiquer des groupements concurrents”. De plus les partis politiques ne devraient pas distribuer pendant la campagne électorale des gadgets avec des symboles du club parlementaire qui sont en même temps des symboles du parti ou du groupement se présentant à l'élection.

En ce qui concerne les sites Internet des députés et des sénateurs, la Commission est d'avis qu'au cours de la campagne électorale les sites ne peuvent pas comprendre les symboles et le contenu typiques de la propagande électorale organisée en faveur du parti politique, du groupement ou du comité électoral. Pour que les sites puissent contenir ces éléments, il faut le consentement du comité électoral en faveur duquel la propagande est effectuée. Les coûts qui en résultent doivent figurer parmi les dépenses du comité. S'agissant des rapports des parlementaires, PKW a souligné „qu'ils sont étroitement liés à l'exercice de leur mandat [...]. Pour des raisons juridiques et éthiques, ces rapports ne peuvent être utilisés aux fins de l'agitation électorale menée en faveur du parti politique ou du comité électoral. Bien que la Commission Nationale Électorale ait publié son avis au cours de la campagne électorale pour les législatives, il reste applicable - à cause de la similitude des lois électorales - à l'élection du Président, locale et au Parlement européen. La conclusion générale qui en découle est que les députés, les sénateurs, les conseillers et les maires se présentant comme les candidats à l'élection ainsi que le Président de la

³¹ L'explication de la Commission Nationale Électorale du 3 septembre 2001.

³² L'avis de la Commission Nationale Électorale du 1 juin 2009 sur la campagne électorale pour l'élection au Parlement européen ayant lieu le 7 juin 2009.

Pologne qui ambitionne d'être réélu devraient, pour des raisons juridiques et éthiques, distinguer l'exercice de ses fonctions des activités prises dans le cadre de la campagne³³.

Une autre question intéressante à propos de la campagne électorale porte sur les initiatives prises pour réduire le taux d'abstention. À ce sujet la Commission a dit en 2007 que „les actions ne visant qu'à inciter les électeurs au vote pour les élections au Sejm et au Sénat sans préférer l'une de listes de candidats n'appartiennent pas à la campagne électorale". Toutefois dans le cadre de ces actions „on ne peut pas présenter publiquement des personnes qui représentent un comité électoral ou qui sont des candidats pour l'élection. La participation de celles-ci serait une forme de l'agitation électorale"³⁴. PKW s'est exprimée semblablement avant la dernière présidentielle – „les médias sont habilités à informer au jour du vote sur le déroulement du scrutin et à montrer des candidats votant. Il est aussi admissible de présenter des personnes qui encouragent au vote à condition que leurs déclarations restent impartiales. Ni les candidats pour le poste du Président de la République de Pologne, ni les membres des états-majors électoraux, ni les personnes entourant les candidats ne devraient promouvoir la participation au vote car ça peut être interprété comme la mobilisation illégale de son électorat"³⁵. Les spots télévisés encourageant à aller voter ont été émis au cours de la dernière campagne présidentielle et pendant « le silence électoral », y compris le jour du vote. Les politiciens et les personnes de leur groupement n'ont pas joué dans ces publicités. Néanmoins dans l'un des spots est apparu Tomasz Karolak, acteur polonais populaire qui avait rejoint « le comité d'honneur » de Bronisław Komorowski, l'un des candidats pour le poste du Président de la République de Pologne.

La situation est différente s'il s'agit de l'organisation et de la participation à l'élection primaire. Selon PKW, l'engagement des comités électoraux dans les enquêtes pré-électorales, y compris l'élection primaire, s'inscrit dans la propagande électorale. En conséquence les régulations relatives à la conduite de la campagne électorale et au financement de celle-ci s'appliquent³⁶.

Il faut aussi examiner la question de la protection juridictionnelle de la campagne électorale, et *ipso facto* de la régularité du processus électoral. Bien que la protection juridictionnelle ne fixe pas directement les limites de la campagne électorale, le contentieux engagé au cours de celle-ci est en pratique l'un de ses éléments.

Les lois électorales garantissent l'authenticité des informations diffusées pendant la campagne électorale et interdisent de façon indirecte de diffuser des informations fausses. La forme de la protection de l'authenticité des informations varie selon la régulation en question. L'article 91 al. 1 de la loi relative aux élections au Sejm et au Sénat dispose que „si les publicités électorales, en particulier des affiches, des encarts, des slogans et des déclarations ou d'autres formes de la propagande électorale menée au cours de la campagne, diffusées, entre autres par la presse au sens de la loi sur la presse, contiennent des informations fausses, le candidat au siège de député ou de sénateur ainsi que le mandataire électoral du comité intéressé peuvent réclamer devant la cour régionale l'interdiction de la diffusion de ces informations pendant la campagne électorale, la confiscation des publicités électorales contenant ces informations, la rectification de ces

³³ L'explication de la Commission Nationale Électorale du 6 août 2001.

³⁴ L'explication de la Commission Nationale Électorale du 27 septembre 2007 sur la présence médiatique de la campagne sociale pour la réduction du taux d'abstention, ZPOW-557-8/07.

³⁵ L'explication de la Commission Nationale Électorale du 18 juin 2010 sur « le silence électoral », ZPOW-603-125/10.

³⁶ L'explication de la Commission Nationale Électorale du 14 août 2001.

informations, la publication de la réponse aux constats violant les droits de la personnalité ou la présentation d'excuses à la personne dont les droits de la personnalité ont été violé³⁷.

Conformément à l'article 80 al. 1 de la loi relative à l'élection du Président „si des affiches, des slogans, des déclarations ou toute autre forme de la propagande électorale contiennent des informations ou des données fausses, chaque personne intéressée peut réclamer devant la cour régionale la confiscation de ces publicités électorales, l'interdiction de publier de telles données et informations, la rectification de ces informations, la présentation d'excuses à la personne diffamée. L'intéressée peut aussi demander à la cour qu'elle ordonne le paiement de la somme ne dépassant pas 50.000 złotych au profit d'une association caritative ou d'une indemnité ne dépassant pas 50.000 złotych au profit de l'intéressé”.

Dans la littérature juridique ce type de contentieux est censé protéger – dans le cadre du processus électoral - les droits de la personnalité. Il semble cependant que ce constat ne soit pas correct. La lecture des lois électorales fait penser plutôt à la protection de la régularité de la rivalité électorale et des candidats contre les informations fausses. En se prononçant sur les « requêtes électorales », le juge veille au respect pas seulement du bien individuel, mais aussi (et peut-être surtout) au respect du bien commun. Son jugement tranche un litige particulier et à la fois empêche les tentatives de troubler l'image des participants à la campagne électorale. Par conséquent ledit jugement contribue au déroulement correct de la rivalité électorale. Donc la protection juridictionnelle des droits de la personnalité remplit – à côté de fonctions propres au droit civil – une fonction préventive et éducative qui garantissent que la processus électoral se passe en conformité avec le droit et les principes de la concurrence loyale³⁸.

Les questions susprésentées ne prétend évidemment pas épuiser le sujet des principes qui gèrent la conduite de la campagne électorale. Nous voulions nous concentrer sur les problèmes liés aux méthodes et aux formes admissibles de la campagne qui la définissent et déterminent les limites du contact des comités et des candidats avec l'électorat. À travers des exemples évoqués, on voit que les électeurs sont « protégés » contre l'activité excessive de la part des participants à l'élection, c'est-à-dire contre la diffusion des informations fausses et contre la propagande électorale exercée pendant « le silence électoral ». Dans certains cas cette protection est ineffective, il s'agit par exemple de l'interdiction d'engager l'agitation électorale avant le commencement de la campagne.

³⁷ Respectivement: l'article 74 al. 1 de la loi relative à l'élection au Parlement européen, l'article 72 de la loi relative aux élections aux conseils municipaux, aux conseils de powiat et aux diétines des voïvodies (celle-ci prévoit également que la cour ordonne le paiement de la somme ne dépassant pas 10.000 złotych au profit d'une association caritative).

³⁸ M. Grzybowski, *op. cit.*, p. 353-354.