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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 15292
19 mai 2021

Observation des élections législatives en Bulgarie (4 avril 2021)

Rapport d'observation d'élection
Commission ad hoc du Bureau
Rapporteur: M. Alfred HEER, Suisse, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Sommaire **Page**

1. Introduction 1
2. Contexte politique 2
3. Cadre juridique 3
4. Administration électorale, listes électorales, inscription des partis et des coalitions 4
5. Contexte, financement et couverture médiatique de la campagne électorale 6
6. Jour du scrutin 7
7. Conclusions et recommandations 8
Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc 10
Annexe 2 – Programme de la commission ad hoc (31 mars – 5 avril 2021) 11
Annexe 3 – Déclaration de la mission internationale d'observation des élections (MIOE) 13

1. Introduction

1. Le 22 janvier 2021, M^{me} Tsveta Karayancheva, Présidente de l'Assemblée Nationale de Bulgarie, a invité l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à observer les élections législatives en Bulgarie prévues le 4 avril 2021.

2. Le Bureau de l'Assemblée, à sa réunion du 9 décembre 2020, a décidé d'observer ces élections et a constitué à cet effet une commission ad hoc composée de 20 membres (PPE/DC: 6, SOC: 6, ADLE: 4, CE/AD: 3, GUE: 1) ainsi que des corapporteurs de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi); et de conduire une mission préélectorale. M. Alfred Heer (Suisse, ADLE) en a été désigné président. La liste des membres de la commission ad hoc figure à l'annexe 1.

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

4. Entre le 31 mars et le 3 avril 2021, la commission ad hoc a rencontré différentes parties prenantes. Le programme des réunions de la commission ad hoc fait l'objet de l'annexe 2. Le jour du scrutin, la délégation de l'Assemblée s'est scindée en 10 équipes qui ont observé le déroulement des élections dans un certain nombre de bureaux de vote à Sofia et ses environs, à Plovdiv et ses environs, dans la région de Pazardjik, dans certaines localités et certains villages en direction de Karlovo, Pernik, Slivnitsa et Novi Iskar.

5. La commission ad hoc de l'Assemblée est intervenue dans le cadre de la mission internationale d'observation électorale (MIOE), laquelle comprenait également la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et la mission restreinte d'observation électorale du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH). Le lendemain des élections, la MIOE a tenu une conférence de presse et a publié un communiqué de presse (annexe 3).

6. La délégation de l'Assemblée chargée de l'observation de ces élections a conclu que les élections législatives tenues en Bulgarie le 4 avril 2021 avaient permis une véritable mise en concurrence des différents candidats et avaient été organisées de manière efficace, malgré les difficultés liées à la pandémie de covid-19 et que les libertés fondamentales avaient été respectées. Toutefois, l'utilisation massive de ressources de l'État a donné un avantage significatif au parti au pouvoir. Les observateurs internationaux à long terme et de nombreux autres interlocuteurs ont informé la délégation de l'Assemblée de certains problèmes persistants comme des allégations d'achat de voix, de vote «contrôlé» et de manœuvres d'intimidation d'électeurs. De telles tentatives auraient été faites en particulier auprès de groupes économiquement et socialement vulnérables. La délégation de l'Assemblée attend des autorités bulgares compétentes qu'elles veillent à ce que ces allégations graves fassent dûment l'objet d'enquêtes et qu'elles l'informent des résultats de ces enquêtes en temps utile. Ce processus devrait être mené à terme avant les prochaines élections nationales, prévues au courant de cette année, en vue de rétablir la confiance dans le processus électoral démocratique.

2. Contexte politique

7. L'Assemblée parlementaire a observé toutes les élections législatives et présidentielles en Bulgarie depuis 1990. Les dernières élections législatives en Bulgarie ont eu lieu le 26 mars 2017. L'Assemblée a observé ces élections et conclu que: «les citoyens bulgares ont pu faire leur choix librement le jour du scrutin. Les élections ont été généralement bien organisées, bien que des lacunes procédurales aient été relevées pendant le dépouillement. Le code électoral a permis à tous les citoyens, indépendamment de leurs origines ethniques, d'élire leurs représentants à l'Assemblée Nationale. Par ailleurs, la délégation a eu connaissance à travers différents interlocuteurs de cas d'ingérence du gouvernement d'un pays étranger dans le processus électoral. L'Assemblée Nationale bulgare nouvellement élue aura la responsabilité d'apaiser les tensions à l'intérieur comme à l'extérieur du pays».

8. En 2017, cinq partis et coalitions avaient franchi la barre des 4 % nécessaires pour entrer au parlement:

– Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie (GERB): 95 sièges (32,65 % des voix)

– Parti socialiste bulgare: 80 sièges (27,2 %)

– Front patriotique: 27 sièges (9,07 %)

– Mouvement des droits et des libertés: 26 sièges (8,99 %)

– Volya (Volonté): 12 sièges (4,15 %).

9. En vertu de la Constitution bulgare, les élections législatives sont convoquées par le Président et organisées au plus tard deux mois après l'expiration du mandat du parlement sortant. Le 14 janvier 2021, M. Rumen Radev, Président de la Bulgarie, a publié un décret annonçant la tenue des élections législatives le 4 avril 2021.

10. L'état d'urgence a été déclaré en Bulgarie le 13 mars 2020 en raison de la pandémie de covid-19 jusqu'au 13 mai 2020. Il a été suivi d'une «déclaration d'épidémie», qui a été régulièrement prolongée (la dernière fois le 26 janvier 2021 jusqu'à fin avril).

11. Le paysage politique est diversifié en Bulgarie, mais reste dominé par deux grands partis: le parti Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie (GERB) et le Parti socialiste bulgare (BSP), qui alternent au gouvernement depuis 15 ans. La polarisation du climat politique se reflète également dans la relation tendue qu'entretiennent le Premier ministre et le Président. Le Président a opposé son véto à 28 projets de loi du gouvernement, a fréquemment critiqué le Premier ministre et apporté son soutien aux manifestations de 2020. Le Premier ministre a quant à lui souvent accusé le Président de «saboter le travail du gouvernement» et de jouer un rôle d'opposition.

12. Quelques nouveaux partis et nouvelles coalitions ont été créés, principalement par d'anciens hauts fonctionnaires, peu de temps avant ces élections: la formation politique «Il y a un tel peuple» (ITN), les coalitions – Bulgarie démocratique (Oui, Bulgarie!), Les Démocrates pour une Bulgarie forte (DSB et les Verts), la Coalition patriotique (NFSB et Volya) et Debout! Mafia dehors! (ISMV).

13. Les élections ont été marquées par un sentiment de désenchantement et de défiance de la population à l'égard de la classe politique et se sont tenues dans le sillage d'une longue période de manifestations populaires au cours desquelles les citoyens ont appelé à l'organisation d'élections législatives anticipées et à la démission du procureur général. Les manifestations, déclenchées par des allégations de corruption et dénonçant également le manque de respect de la prééminence du droit et l'affaiblissement de la démocratie, ont eu lieu de juillet à octobre 2020 et ont entraîné la démission de cinq ministres.

14. De nombreux interlocuteurs de la délégation de l'Assemblée, lors de sa mission préélectorale à Sofia du 10 au 13 mars 2021, se sont dits préoccupés par le recul de la démocratie, du respect de l'État de droit et de l'indépendance de la justice. Selon l'indice de la perception de la corruption (Corruption Perception Index) établi en 2020 par Transparency International la Bulgarie est le pays le moins bien classé de l'Union européenne et occupe la 69e place dans le monde.

3. Cadre juridique

15. La délégation d'observation de l'Assemblée rappelle que la Bulgarie a signé et ratifié la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et son Protocole (STE n° 9), qui consacrent un certain nombre de principes fondamentaux pour une démocratie effective et véritable, parmi lesquels le droit à des élections libres (article 3 du Protocole 1), la liberté d'expression, la liberté de réunion et d'association, ainsi que l'interdiction de la discrimination (articles 10, 11 et 14 de la Convention).

16. Le principal texte de loi régissant les élections et en particulier les élections législatives est le Code électoral adopté en 2014, mais qui a fait l'objet d'importantes modifications jusqu'en décembre 2020. Outre la Constitution de Bulgarie et le Code électoral, les autres textes pertinents en matière d'élections législatives sont la loi sur les partis politiques (2005), la loi sur les rassemblements (2010) et la loi relative aux violations et sanctions administratives (1969).

17. Le Code électoral a été modifié à 20 reprises depuis son adoption, les modifications les plus récentes remontant à 2019 et 2020. En vertu des dernières modifications, les bureaux de vote comptant au moins 300 électeurs ont été équipés de machines à voter à usage facultatif, certaines garanties relatives au rapprochement des résultats dans les procès-verbaux établis par les commissions électorales locales ont été supprimées, la procédure de règlement accéléré ne s'applique pas à certains litiges et les dons de campagne réalisés par des personnes morales sont à nouveau autorisés.

18. S'agissant du cadre juridique électoral, lors de sa visite à Sofia, la délégation préélectorale de l'Assemblée a constaté que les modifications apportées au Code électoral avaient instauré un système mixte de vote sur des machines ou sur des bulletins papier dans les bureaux de vote comptant plus de 300 électeurs et simplifié le rapprochement des résultats des procès-verbaux en ne tenant plus compte des bulletins non utilisés. Si la mise en œuvre de nouvelles technologies dans le processus électoral peut être considérée comme une évolution positive, elle devrait cependant s'accompagner de mesures visant à améliorer la transparence et faire intervenir des experts indépendants pour renforcer la confiance du public dans le processus.

19. Le cadre juridique est propice à la conduite d'élections démocratiques. Toutefois, les recommandations de longue date de la Commission de Venise et du BIDDH appelant à le rapprocher des normes et bonnes pratiques internationales sont restées sans suite. Celles-ci concernent principalement le vote des détenus, la nomination des candidats, l'inscription des électeurs le jour du scrutin, la publication des comptes de campagne, le déroulement de la campagne, les conditions et les critères applicables à l'établissement des bureaux de vote à l'étranger, les mesures visant à promouvoir la participation des femmes et des minorités, les sanctions en cas de violations des règles électorales et la contestation des résultats des élections.

20. La délégation d'observation de l'Assemblée a été informée par la commission électorale centrale que le vote à l'étranger serait organisé dans 465 bureaux de vote dans 69 pays. En vertu de la loi, 35 bureaux de vote au maximum par pays peuvent être établis en dehors de l'Union européenne. Plusieurs interlocuteurs se sont déclarés préoccupés par le nombre arbitraire de bureaux de vote qui ont été établis dans certains pays étrangers sans tenir compte du nombre effectif de citoyens bulgares résidant à l'étranger.

21. L'Assemblée Nationale bulgare est un organe unicaméral composé de 240 membres. Les députés sont élus sur la base d'un système de représentation proportionnelle à listes ouvertes à partir de 31 circonscriptions plurinominales. Le seuil électoral national est fixé à 4 % des suffrages valablement exprimés; les candidats indépendants doivent quant à eux atteindre le quota électoral calculé selon la méthode Hare-Niemeyer. Les électeurs peuvent donc exprimer des préférences au sein d'une liste. Un candidat peut bénéficier d'un vote préférentiel si le nombre de voix recueillies est au moins égal à 7 % des suffrages exprimés pour la liste sur laquelle il figure.

22. Conformément à l'annexe 1 de l'article 248 réglementant la «Méthodologie pour déterminer les résultats des scrutins et l'attribution des sièges lors des élections des représentants nationaux», les règles suivantes s'appliquent notamment en matière d'attribution des sièges:

– le nombre de sièges ne peut être inférieur à 4 dans une circonscription plurinominale;

– la répartition des sièges entre les circonscriptions s'effectue selon la méthode Hare-Niemeyer fondée sur le plus fort reste;

– pour les candidats indépendants, les commissions électorales de circonscription fixeront un quota électoral de circonscription obtenu en divisant le nombre total de suffrages valablement exprimés dans la circonscription par le nombre de sièges attribués à cette circonscription.

23. Le vote est obligatoire, mais l'abstention n'est pas sanctionnée. L'on doit cette situation à un recours du médiateur contre la sanction infligée aux électeurs n'ayant pas voté lors de deux scrutins similaires successifs – à savoir la radiation – impliquant que la personne concernée se réinscrive sur les listes électorales. La Cour constitutionnelle a supprimé cette disposition du Code électoral.

4. Administration électorale, listes électorales, inscription des partis et des coalitions

24. Les élections législatives sont gérées par une administration tripartite composée:

– de la commission électorale centrale

– des 31 commissions électorales régionales (de district)

– des 12 630 commissions électorales locales.

25. La commission électorale centrale (CEC) se compose de 20 membres (les dernières nominations sont intervenues en mars 2019) dont un président, un vice-président et un secrétaire qui sont nommés par les partis et les coalitions représentés au parlement, ainsi que d'un membre nommé par les partis et les coalitions ayant sur leur liste des députés au Parlement européen, mais non représentés au Parlement bulgare.

26. Le président, le vice-président et le secrétaire de la CEC sont élus par l'Assemblée Nationale tandis que tous les autres membres sont nommés par le président sur proposition des partis politiques et des coalitions représentés au parlement. Dix des membres sont des femmes. L'actuel président a été nommé en octobre 2020, le précédent ayant démissionné en raison des inquiétudes suscitées par les dispositions régissant les machines à voter. La CEC est également responsable du découpage des circonscriptions sur la base du recensement de 2011. Chaque circonscription dispose au minimum de quatre sièges. La Commission de Venise et le BIDDH ont exprimé leur préoccupation sur le fait que ce minimum puisse affecter l'égalité du suffrage.

27. La CEC nomme les commissions électorales régionales. Une commission électorale régionale se compose d'un président, d'un vice-président, d'un secrétaire et de membres. Les membres d'un parti ou d'une coalition ne peuvent pas détenir la majorité au sein d'une commission. Le président, le vice-président et le secrétaire ne peuvent appartenir à un même parti ou à une même coalition. Dans les circonscriptions comptant jusqu'à neuf députés, la commission correspondante comprendra 13 membres. Dans celles comptant 10 députés ou plus, la commission électorale comprendra 17 membres.

28. Les commissions électorales régionales ou municipales désignent les commissions électorales locales pour chaque bureau de vote au plus tard 25 jours avant le jour du scrutin.

29. Une commission électorale locale se compose d'un président, d'un vice-président, d'un secrétaire et de membres. Les membres d'un parti ou d'une coalition ne peuvent pas détenir la majorité au sein d'une commission. Le président, le vice-président et le secrétaire ne peuvent appartenir à un même parti ou à une même coalition. Le nombre de membres des commissions électorales locales, y compris le président, le vice-

président et le secrétaire, est, pour les bureaux de vote de moins de 500 électeurs, de sept au maximum et de cinq au minimum; et pour les bureaux de vote de plus de 500 électeurs, de neuf au maximum et de cinq au minimum.

30. Selon les conclusions préliminaires de la MIOE, dans la plupart des districts, tous les partis politiques éligibles ont nommé des membres dans des commissions électorales de district et des commissions électorales locales; 92 % des membres des commissions électorales locales ont été nommés par consensus entre les partis; les partis ne sont pas parvenus à s'entendre sur la nomination de 26 commissions électorales de district.

31. Globalement, les aspects techniques de l'élection ont été gérés de manière efficace par l'administration électorale. La confiance accordée à l'administration électorale était variable d'un interlocuteur de la MIOE à l'autre et certains ont dit craindre que le caractère politisé de sa composition entrave la prise de décision, notamment en ce qui concerne le traitement des litiges électoraux.

32. Tous les citoyens bulgares âgés d'au moins 18 ans le jour du scrutin ont le droit de vote, à l'exception de ceux purgeant une peine de prison, indépendamment de la gravité de l'infraction commise. À cet égard, la Commission de Venise a recommandé que la restriction au droit de vote des détenus ne s'applique qu'à ceux purgeant des peines pour les infractions les plus graves. En 2016, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que cette restriction générale était disproportionnée et contraire à l'article 3 du Protocole 1. Si un électeur n'est pas enregistré sur une liste électorale, mais a le droit de voter, il devra justifier de ce droit en présentant à la commission électorale locale dont il dépend une déclaration type indiquant qu'il n'a pas voté et ne votera pas ailleurs. Les interlocuteurs de la délégation de l'Assemblée ont indiqué avoir confiance en l'exactitude des listes électorales. Les électeurs pouvaient vérifier l'exactitude de leurs données personnelles sur les listes électorales affichées dans les lieux publics et en ligne. 6 588 372 électeurs figuraient sur les listes électorales définitives.

33. Les listes électorales sont établies par les administrations municipales. Chaque électeur est inscrit sur une seule liste et enregistré en fonction de son adresse permanente. Une liste d'électeurs distincte est établie pour chaque bureau de vote. Des listes électorales spéciales ont été établies pour permettre le vote hors des bureaux de vote, à savoir dans des établissements médico-thérapeutiques, des institutions spécialisées, des prisons et des bateaux de navigation.

34. Des listes électorales spécifiques ont également été établies pour le vote à l'étranger à partir des demandes déposées par des Bulgares vivant à l'étranger souhaitant exercer leur droit de vote via les missions diplomatiques et consulaires. 88 038 citoyens étaient inscrits sur les listes électorales des électeurs expatriés avant le jour du scrutin. Les étudiants avaient la possibilité de voter à l'endroit où ils faisaient leurs études. Le 28 janvier 2021, la loi sur les mesures et actions dans les situations d'urgence a été modifiée pour permettre aux personnes en quarantaine ou hospitalisées en raison de la pandémie de covid-19 de demander à avoir accès à une urne mobile ou à voter dans des bureaux de vote spéciaux.

35. La CEC est chargée de l'inscription des candidats. Si une inscription est refusée par la CEC, la décision peut être contestée devant la Cour administrative suprême.

36. Tout citoyen âgé d'au moins 21 ans peut se présenter aux élections à l'Assemblée Nationale bulgare. Ce droit n'est cependant pas reconnu aux binationaux. Les titulaires de fonctions publiques, tels que les militaires, les agents des services de renseignement, les fonctionnaires de police, les diplomates, les juges et les procureurs qui ne sont pas autorisés à appartenir à un parti politique, ne peuvent se présenter aux élections sur les listes de partis qu'à condition de démissionner. Ils peuvent toutefois se présenter comme candidats indépendants après avoir quitté leurs fonctions.

37. Pour les élections législatives du 4 avril 2021, 5 911 candidats au total étaient inscrits sur les listes de 30 partis et coalitions. Seuls deux candidats indépendants étaient en lice. Selon plusieurs interlocuteurs de la délégation de l'Assemblée, la procédure d'inscription des candidats et des partis n'a dans l'ensemble exclu personne. 23 % des têtes de liste des circonscriptions étaient des femmes.

38. Les partis, coalitions et commissions de nomination classent les candidats sur les listes par circonscription plurinominale. Les candidats des partis et des coalitions sont inscrits dans le registre des listes de candidats et sont enregistrés sous le numéro correspondant à leur classement sur la liste de candidats. Les coalitions se présentent aux élections sur une liste unique dans chacune des circonscriptions plurinominales. Le nombre de candidats figurant sur une liste ne peut être supérieur au double du nombre de sièges de la circonscription plurinominale.

5. Contexte, financement et couverture médiatique de la campagne électorale

39. La campagne électorale a officiellement débuté le 5 mars 2021. Les partis politiques et les candidats ont pu faire campagne librement, sans restriction majeure. Tous les supports de campagne mentionnaient que l'achat et la vente de voix constituaient des infractions pénales. L'utilisation de supports de campagne «contraires aux bonnes mœurs» était interdite. En Bulgarie, il n'existe aucune réglementation visant à prévenir l'utilisation abusive des ressources administratives et les abus de pouvoir pendant la campagne.

40. La campagne électorale a principalement été relayée dans les médias traditionnels et en ligne et les partis ont été nombreux à réduire les actions de porte-à-porte et de campagne sur le terrain. En raison de la pandémie de covid-19, tous les rassemblements publics ont été interdits, décision perçue comme avantageant indûment le parti au pouvoir. En outre, le gouvernement a annoncé plusieurs dotations budgétaires extraordinaires. L'utilisation massive de ressources de l'État a significativement et indûment avantagé le parti au pouvoir.

41. La campagne électorale était davantage axée sur les personnalités que sur les programmes politiques; faute de propositions concrètes, les électeurs n'ont pas été pleinement en mesure de faire un choix éclairé. La pandémie de covid-19 a occulté les principaux thèmes de la campagne tels que la corruption, le système judiciaire et l'économie. Selon certaines allégations, des pressions auraient été exercées sur les employés des secteurs public et privé pour qu'ils votent pour le parti au pouvoir.

42. Divers interlocuteurs ont attiré l'attention de la délégation de l'Assemblée sur un certain nombre de problèmes de longue date qui n'étaient toujours pas réglés. Il s'agissait notamment de cas de discours de haine, d'allégations d'achat de voix et de vote «organisé» dans les communautés socialement vulnérables, touchant particulièrement les Roms. À cet égard, la délégation préélectorale de l'Assemblée, lors de sa visite à Sofia du 10 au 13 mars, a rappelé aux autorités bulgares que l'Assemblée avait souligné les mêmes préoccupations dans son rapport d'observation des élections législatives anticipées de 2017, à savoir des allégations d'achat de voix et de vote «organisé», notamment au sein des minorités nationales et des groupes vulnérables. La délégation de l'Assemblée a condamné ces pratiques et demandé aux autorités compétentes de prendre toutes les mesures nécessaires pour les faire disparaître de la pratique électorale. Selon le recensement de 2011, les Turcs représentent le groupe minoritaire le plus important (8,8 %), suivis des Roms (4,9 %); les autres représentent moins de 1 %.

43. Le financement des partis politiques, des coalitions et des candidats repose sur des fonds publics ainsi que sur les ressources financières du parti ou de la coalition, sur celles des candidats et sur des contributions de personnes physiques et morales. En 2019, le financement public des partis politiques a été réduit et le montant des dons a été déplafonné.

44. À cet égard, la délégation d'observation de l'Assemblée a rappelé que, lors de la dernière mission d'observation électorale en 2017, l'Assemblée avait noté que le financement public des partis politiques était très généreux comparé aux salaires et aux retraites financés par le budget de l'État. Un faible niveau de confiance dans la transparence du financement des partis et des campagnes et dans l'efficacité de sa supervision a par ailleurs été relevé.

45. Les contributions anonymes, les contributions provenant de l'étranger versées par des personnes physiques, des États, des entreprises publiques et des organisations étrangères à but non lucratif, ainsi que celles d'institutions religieuses, sont interdites. Le montant total du financement d'une campagne pour les élections législatives ne peut excéder 3 000 000 BGN pour un parti ou une coalition et 200 000 BGN pour un candidat indépendant.

46. La Cour des comptes bulgare est compétente pour superviser les dépenses des partis politiques et les dépenses de campagne. Selon les conclusions préliminaires de la MIOE, l'efficacité de la Cour des comptes, chargée de contrôler le financement des partis et des campagnes, a pâti d'un mandat et d'une autorité limités pour enquêter en temps utile sur les violations relatives au financement des campagnes et les sanctionner. Les candidats sont tenus de remettre un rapport sur leurs recettes et dépenses de campagne dans un délai de 30 jours ouvrables après le scrutin, qui sera rendu public dans les 15 jours suivant sa soumission et vérifié dans un délai de six mois. Les sanctions, notamment des amendes pouvant aller jusqu'à 10 000 BGN, prévues par la loi en cas de non-respect des obligations de divulgation et de déclaration ne sont pas dissuasives.

47. Le paysage médiatique est pluraliste, de nombreux médias opérant dans le pays; il reste cependant marqué par des clivages politiques et subit l'influence d'intérêts commerciaux et privés. En outre, la propriété des médias est extrêmement concentrée. La télévision est la principale source d'information. En vertu de la loi, seuls les radiodiffuseurs de service public sont tenus de couvrir les élections dans le respect des principes d'équité et d'objectivité et d'allouer un temps d'antenne gratuit à chacun des candidats en lice.

48. Les résultats du suivi des médias réalisé par la mission restreinte d'observation électorale du BIDDH ont fait ressortir que deux chaînes de télévision, *bTV* et *Nova* enregistraient à elles deux une audience de plus de 64 % et ont perçu, pour la période allant de janvier à octobre 2020, quelque 87 % de l'ensemble des recettes publicitaires de la télévision. Ces deux chaînes gèrent également la plus grande entreprise de médias numériques, qui comprend plus de dix grands sites internet d'information. La chaîne de télévision publique *BNT* (Télévision nationale bulgare) est la troisième chaîne la plus populaire. Au moins quatre chaînes nationales de télévision appartiennent à un dirigeant de parti ou à des fondations affiliées à des partis politiques.

49. Les récents changements intervenus au niveau de la propriété des chaînes *bTV* et *Nova*, ainsi que la nomination d'un ancien responsable politique à la direction de *BNT*, ont compromis l'indépendance éditoriale de ces trois radiodiffuseurs. Peu après, un certain nombre de rédacteurs en chef et de journalistes ont été licenciés ou ont démissionné de ces trois chaînes de télévision, certains invoquant des pressions exercées par la nouvelle direction. De nombreux interlocuteurs se sont déclarés préoccupés par la concentration de la propriété des médias, l'influence politique sur les médias et la pression judiciaire exercée sur les journalistes d'investigation, notamment liée à une éventuelle condamnation pénale pour diffamation.

50. La délégation d'observation de l'Assemblée renvoie également au rapport de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe publié le 31 mars 2020 qui soulignait la détérioration constante de la liberté des médias en Bulgarie, sous l'effet d'un ensemble de facteurs, tels que l'absence de transparence de la propriété et du financement des médias, le harcèlement dont des journalistes font l'objet, les poursuites en diffamation et l'influence politique.

51. En vertu de la loi, *BNT* et la Radio nationale bulgare (*BNR*) sont tenues d'assurer une couverture objective et équitable de la campagne et de convenir des formats utilisés à cette fin avec les candidats. Le suivi des médias concernant *BNT* réalisé par la mission restreinte d'observation électorale du BIDDH a fait ressortir qu'environ sept minutes de reportage ont été consacrées aux partis représentés au parlement dans les actualités, lors de la dernière session parlementaire du 25 mars. La chaîne *BNT1* a créé l'émission quotidienne d'actualités «*Glasovete na Bulgaria*» qui proposait des reportages payants aux candidats, réalisés par des journalistes de *BNT1*.

52. Le suivi des médias réalisé par la mission restreinte d'observation électorale du BIDDH a permis de conclure que toutes les chaînes de télévision privées concernées par ce suivi – à savoir *bTV*, *Nova* et *Bulgaria On Air* – avaient limité la couverture de la campagne dans leurs journaux télévisés, en accordant à l'ensemble des candidats réunis entre 31 et 55 minutes dans les programmes d'information aux heures de grande écoute. Bien qu'ils ne soient pas considérés comme de la publicité payante, ces reportages étaient souvent similaires aux reportages payants en termes de style de présentation et de narration. *BNT1* et tous les radiodiffuseurs privés ayant fait l'objet du suivi de la mission restreinte d'observation électorale du BIDDH ont consacré de nombreux reportages, entre 61 et 188 minutes, aux activités du Premier ministre et du ministre de la Santé, tous deux candidats du GERB.

6. Jour du scrutin

53. Le jour du scrutin, la délégation de l'Assemblée s'est déployée en 10 équipes qui ont observé le déroulement des élections dans un certain nombre de bureaux de vote à Sofia et ses environs, à Plovdiv et ses environs, à Pazardjik, dans certaines localités et certains villages en direction de Karlovo, Pernik, Slivnitsa et Novi Iskar.

54. Dans les bureaux de vote observés, la journée s'est déroulée dans le calme; le vote a été transparent et bien organisé; les agents électoraux ont dans la majorité des cas respecté les procédures et, d'une manière générale, les observateurs internationaux ont été bien accueillis. Les membres de la délégation de l'Assemblée ont toutefois relevé les problèmes techniques et lacunes suivantes dans les bureaux de vote où ils se sont rendus:

– un nombre limité de bureaux de vote ont ouvert en retard;

– les nombreux électeurs présents à l'extérieur des bureaux de vote, dans les couloirs, en raison notamment des mesures liées à la covid-19, ont dans certains cas favorisé une concentration importante de personnes;

– dès lors, bien qu'en place, les mesures de prévention contre la covid-19 n'ont pas été systématiquement respectées;

– le mauvais positionnement des machines à voter et certaines lacunes procédurales n'ont parfois pas permis de garantir le secret du vote, mais cela n'était pas voulu;

– dans certains bureaux de vote visités, l'utilisation des machines à voter a été interrompue ou suspendue en raison de problèmes techniques;

– les opérations de dépouillement observées – peu nombreuses – se sont globalement déroulées de manière transparente;

– des cas isolés de non-respect des procédures de dépouillement ont été observés dans certains bureaux de vote; ils n'étaient cependant pas intentionnels et n'ont pas eu d'influence sur le résultat du scrutin;

– de façon générale, les bureaux de vote n'étaient pas accessibles aux personnes handicapées et aux personnes âgées, même si dans certaines localités, des bureaux de vote spéciaux avaient été ouverts pour les personnes à mobilité réduite.

55. La CEC a annoncé les résultats des élections législatives. Six partis et coalitions ont franchi le seuil des 4%:

– Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie (GERB) – 75 sièges (25,8% des voix)

– Il y a un tel peuple – 51 sièges (17,4 %);

– Parti socialiste bulgare (BSP) – 43 sièges (14,79 %);

– Mouvement des droits et des libertés (DPS) – 30 sièges (10,36%);

– Coalition Bulgarie démocratique – 27 sièges (9,31 %);

– Coalition Debout! Mafia dehors –14 sièges (4,65%);

– Votes blancs – 47 749.

56. Le taux de participation a atteint 50,61%, 6 588 372 électeurs étaient inscrits sur les listes; 3 334 283 ont voté; 3 199 130 bulletins valides et 86 527 bulletins nuls ont été recensés; les électeurs ont été 775 959 à utiliser les machines à voter et 2 424 409 les bulletins de vote.

57. Concernant le vote à l'étranger, environ 170 000 électeurs ont participé aux élections; lors des élections législatives de 2017, ce chiffre s'établissait autour de 120 000. Les résultats du vote à l'étranger selon les partis et les pays sont les suivants:

– Il y a un tel peuple – 30,75% (Grande-Bretagne, Espagne, Portugal, États-Unis, Allemagne)

– Bulgarie démocratique – 17,56% (Allemagne et Mexique principalement)

– Mouvement des droits et des libertés (DPS) – 13,17 % (environ 87 % en Turquie)

– Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie (GERB) – 8,6%

– Parti socialiste bulgare (BSP) – 6,52%.

7. Conclusions et recommandations

58. La délégation d'observation de l'Assemblée a conclu que les élections législatives tenues en Bulgarie le 4 avril 2021 ont permis une véritable mise en concurrence des différents candidats et ont été organisées de manière efficace, malgré les difficultés liées à la pandémie de covid-19, et que les libertés fondamentales ont été respectées. Toutefois, l'utilisation massive de ressources de l'État a donné un avantage significatif au parti au pouvoir. Dans les bureaux de vote observés, le vote a été transparent et bien organisé.

59. Le cadre juridique électoral est propice à la conduite d'élections démocratiques, s'il est appliqué de bonne foi. Toutefois, les recommandations de longue date de la Commission de Venise et du BIDDH appelant à le rapprocher des normes et bonnes pratiques internationales sont restées sans suite. Celles-ci concernent principalement le vote des détenus, la nomination des candidats, l'inscription des électeurs le jour du scrutin,

la publication des comptes de campagne, le déroulement de la campagne, les conditions et critères applicables à l'établissement de bureaux de vote à l'étranger, les mesures visant à promouvoir la participation des femmes et des minorités, les sanctions en cas de violations des règles électorales et la contestation des résultats des élections.

60. S'agissant de la campagne électorale, les partis politiques et les candidats ont pu faire campagne librement, sans restriction majeure. Les rassemblements étaient interdits, en raison de la pandémie de covid-19. Le gouvernement a par ailleurs annoncé plusieurs dotations budgétaires extraordinaires. L'utilisation massive de ressources de l'État a donné un avantage significatif au parti au pouvoir. La campagne électorale était davantage axée sur les personnalités que sur les programmes politiques; faute de propositions concrètes, les électeurs n'ont pas été pleinement en mesure de faire un choix éclairé. Les thèmes principaux de la campagne tels que la corruption, le système judiciaire et l'économie ont été occultés par la gestion de la pandémie de covid-19. Selon certaines allégations, des pressions auraient été exercées sur les employés des secteurs public et privé pour qu'ils votent pour le parti au pouvoir.

61. Divers interlocuteurs ont attiré l'attention de la délégation de l'Assemblée sur un certain nombre de problèmes de longue date qui n'étaient toujours pas réglés. Il s'agissait notamment de cas de discours de haine, d'allégations d'achat de voix et de vote «organisé» dans les communautés socialement vulnérables, touchant particulièrement les Roms. À cet égard, la délégation de l'Assemblée a rappelé aux autorités bulgares que dans ses précédents rapports d'observation des élections, l'Assemblée avait souligné les mêmes préoccupations, à savoir des allégations d'achat de voix et de vote «organisé», notamment au sein des minorités nationales et des groupes vulnérables.

62. La délégation de l'Assemblée attend des autorités bulgares compétentes qu'elles veillent à ce que ces allégations graves fassent dûment l'objet d'enquêtes et qu'elles l'informent des résultats de ces enquêtes en temps utile. Ce processus devrait être mené à terme avant les prochaines élections nationales, prévues au courant de cette année, en vue de rétablir la confiance dans le processus électoral démocratique. À cet égard, la délégation a noté que le procureur général avait diligenté plusieurs enquêtes sur des cas d'achat de voix. Le 14 avril, le parquet bulgare a notamment communiqué des informations sur le cas de personnes faisant l'objet d'une procédure concernant des systèmes d'achat de voix. Les conclusions des enquêtes seront suivies de près par la délégation de l'Assemblée.

63. La télévision est la principale source d'information. En vertu de la loi, seuls les radiodiffuseurs de service public sont tenus de couvrir les élections dans le respect des principes d'équité et d'objectivité et d'allouer un temps d'antenne gratuit à chacun des candidats en lice. Le paysage médiatique est pluraliste, de nombreux médias opérant dans le pays; il reste cependant marqué par des clivages politiques et subit l'influence d'intérêts commerciaux et privés. En outre, la propriété des médias est extrêmement concentrée. La délégation d'observation s'est déclarée préoccupée par la concentration de la propriété des médias, l'influence politique sur les médias et la pression judiciaire exercée sur les journalistes d'investigation, notamment liée à une éventuelle condamnation pénale pour diffamation.

64. Les partis politiques, les coalitions et les candidats sont financés par des fonds publics et par les moyens financiers des candidats. En 2019, le financement public des partis politiques a été réduit et le montant des dons a été déplafonné. La délégation de l'Assemblée considère que le montant élevé des fonds publics accordés aux partis pendant la campagne électorale, conjugué au faible niveau de confiance dans la transparence du financement des partis et des campagnes et dans l'efficacité de sa supervision, a pu nuire à l'égalité des chances entre les candidats.

65. Enfin, la délégation d'observation de l'Assemblée invite les autorités bulgares compétentes, en étroite coopération avec l'Assemblée et la Commission de Venise, à améliorer le Code électoral, ainsi que les pratiques électorales, en tenant compte des différents problèmes identifiés lors des élections législatives du 4 avril 2021 et en s'inspirant également des bonnes pratiques en la matière dans les autres États membres du Conseil de l'Europe.

Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc

Président: M. Alfred HEER, Suisse (P)

Groupe des socialistes, démocrates et verts (SOC)

– M. Christian PETRY, Allemagne
– M. Pierre-Alain FRIDEZ, Suisse
– M. Roberto RAMPI, Italie
– M. Yunus EMRE, Turquie

Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)

– M. Reinhold LOPATKA, Autriche
– M. Jacek PROTASIEWICZ, Pologne
– M. Aleksander STOKKEBØ, Norvège (P)
– M^{me} Laurence TRASTOUR-ISNART, France
– M. Vladimir VARDANYAN, Arménie

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

– M. Fabien GOUTTEFARDE, France
– M. Alfred HEER, Suisse (P)
– M^{me} Yevheniia KRAVCHUK, Ukraine
– M. Damien COTTIER, Suisse

Groupe des conservateurs européens et Alliance démocratique (CE/AD)

– M. Alberto RIBOLLA, Italie (P)
– M. Ulrich OEHME, Allemagne
– M. Mikayel MELKUMYAN, Arménie

Co-rapporteurs AS/MON (ex officio)

– M. Aleksander POCIEJ, Pologne

Commission de Venise

– M. Richard BARRETT, Membre

Secrétariat

– M. Chemavon CHAHBAZIAN, Chef de Division, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire
– M^{me} Danièle GASTL, Assistante, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire
– M. Gaël MARTIN-MICALLEF, Conseiller juridique, Commission de Venise

(P) – membres de la mission préélectorale

Annexe 2 – Programme de la commission ad hoc (31 mars – 5 avril 2021)

Mercredi, 31 mars 2021

14:30-15:00 Remarques d'introduction et briefing sur les aspects pratiques pour tous les observateurs

- M. Artur Gerasymov, coordinateur spécial et chef de la mission d'observation à court terme de l'OSCE
- M. Pascal Allizard, chef de la délégation de l'AP de l'OSCE
- M. Alfred Heer, chef de la mission d'observation de l'APCE

15:15-16:30 BIDDH Briefing partie I

- Accueil et vue d'ensemble des travaux de la MLOE du BIDDH, M^me^ Corien Jonker Cheffe de la MLOE du BIDDH
- Vue d'ensemble politique et activités de campagne, M. Dragan Zelić, analyste politique
- Paysage médiatique et couverture des élections, M. Egor Tilpunov, analyste médias

16:45-18:00 BIDDH Briefing partie II

Cadre juridique électoral, plaintes et recours

M^me^ Yelena Kovalyova, analyste juridique

Administration électorale, technologies de vote, inscription des candidats et des électeurs

Procédures le jour des élections

- M. Marcell Nagy, analyste électoral

Coordination avec les observateurs de courte durée et rapport

- M. Ranko Vukčević, coordinateur des observateurs de courte durée

Vue d'ensemble en matière de sécurité

- M. Valeriu Mija, responsable de la sécurité

Questions et réponses sur tous les sujets

Jeudi, 1er avril 2021

14:00-15:00 Administration électorale

- Commission centrale électorale, président M. Alexander Andreev
- Conseil des médias électroniques, présidente M^me^ Betina Joteva et vice-présidentes: M^me^ Galina Georgieva et M^me^ Sophia Vladimirova
- Bureau de l'audit national, président M. Tsvetan Tsvetkov, président adjoint M. Toshko Todorov

15:15-18:00 Représentants des partis politiques et des coalitions

- Coalition «Parti socialiste bulgare (PSB) pour la Bulgarie», M. Krum Zarkov, membre du Bureau exécutif du BSP
- Parti «Mouvement pour les droits et les libertés» (DPS), vice-président M. Hamid Hamid
- Coalition «Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie (GERB) et Union des forces démocratiques (UDF)», M^me^ Ekaterina Zaharieva, ministre des Affaires étrangères

Représentants des partis politiques et des coalitions

- Parti du Mouvement national bulgare (VMRO), M^me^ Maria Tzvetkova, députée et candidate MP
- Coalition «Bulgarie démocratique – Union», Mme Nadezhda Yordanova, candidate MP 23 MED
- Coalition «coalition patriotique – Volya et Front national pour le salut de la Bulgarie», député M. Plamen Hristov et députée M^me^ Polina Zankova-Hristova

– «Debout! Les voyous dehors!» coalition, M^me^ Maria Cappone et M^me^ Valentina Vassileva-Filadelfefs
– Parti There Are Such People, M^me^ Victoria Vasileva, Secrétaire générale

Vendredi 2 avril 2021

09:00-11:00 Contexte politique et campagne électorale
– Bivol.bg, directeur M. Asen Yordanov.
– Comité bulgare d'Helsinki, président M. Krassimir Kanev
– Dr Radosveta Vassileva, juriste et défenseur social
– Institut pour le développement de l'environnement public, M^me^ Iva Lazarova
– Initiative Justice pour tous, M. Atanas Sharkov, M. Petromir Kantchev, M. Emil Georgiev

11:15-11:45 Briefing par les observateurs de longue durée du BIDDH déployés dans la région de Sofia

11:45-12:00 Remarques finales

Après-midi Arrivée des observateurs

Samedi 3 avril 2021

Toute la journée Arrivée des observateurs

Réunion avec les chauffeurs et interprètes pour le jour des élections

Dimanche 4 avril 2021

Toute la journée Jour des élections – observation dans les bureaux de vote

Lundi 5 avril 2021

08:00-09:00 Debriefing de la commission ad hoc de l'APCE

15:00 Conférence de presse

Toute la journée Départ des observateurs

Annexe 3 – Déclaration de la mission internationale d'observation des élections (MIOE)

Bulgarie: des élections législatives compétitives et bien organisées, mais affectées par des insuffisances concernant les médias et l'avantage significatif dont a profité le parti au pouvoir

Strasbourg, 5.04.2021 – Les élections législatives tenues en Bulgarie ont permis une véritable mise en concurrence des différents candidats, elles ont été organisées de manière efficace, malgré les difficultés liées à la pandémie de covid-19, et les libertés fondamentales ont été respectées. Toutefois, l'utilisation massive de ressources de l'État a donné un avantage significatif au parti au pouvoir et le manque de diversité éditoriale constitue un motif de préoccupation, ont indiqué aujourd'hui les observateurs internationaux dans une déclaration.

La mission d'observation conjointe du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) conclut que, si le cadre juridique est adapté à la tenue d'élections démocratiques, la Bulgarie doit cependant encore mettre en œuvre des recommandations importantes, formulées de longue date, qui visent à rendre la législation électorale conforme aux normes et bonnes pratiques internationales. Les observateurs notent aussi que des modifications de la législation électorale, dont certaines concernent l'utilisation de machines à voter, ont été adoptées récemment sans véritable consultation des acteurs concernés.

«Ces élections se sont caractérisées par une rude concurrence entre de nombreux partis, qui ont pu s'adresser librement à l'électorat», a indiqué Artur Gerasymov, coordonnateur spécial et chef des observateurs à court terme de l'OSCE. «L'environnement médiatique reste toutefois un motif de préoccupation. En particulier, la diversité éditoriale et la couverture analytique, qui sont indispensables aux électeurs pour choisir en connaissance de cause, font largement défaut».

Le manque d'analyses et de reportages réalisés par des journalistes d'investigation, associé à des publicités politiques présentées comme des informations, a limité la capacité des électeurs à faire un choix éclairé. Bien que les médias publics soient soumis à l'obligation juridique de rester neutres et objectifs, la télévision publique ne s'est guère intéressée aux partis politiques mais a rendu compte en détail des activités de hauts responsables gouvernementaux. Les pressions exercées sur les journalistes d'investigation et l'absence d'enquête sur les attaques visant des journalistes ont contribué à créer un climat d'autocensure.

Le parti au pouvoir a beaucoup fait parler de lui grâce à plusieurs investissements publics liés à la pandémie de covid-19 et grâce à des projets d'infrastructures qui ont été lancés au cours de la campagne électorale. Les observateurs internationaux ont constaté avec inquiétude que les tentatives d'achat de voix dans les communautés économiquement et socialement défavorisées étaient une pratique courante.

«Les observateurs à long terme et beaucoup d'autres ont informé la délégation d'observation de l'Assemblée de certains problèmes persistants comme des allégations d'achat de voix, de vote «contrôlé» et d'intimidation d'électeurs. De telles tentatives auraient été faites en particulier auprès de groupes économiquement et socialement vulnérables», a précisé Alfred Heer, chef de la délégation de l'APCE. «La délégation de l'Assemblée attend des autorités bulgares compétentes qu'elles veillent à ce que ces allégations graves fassent dûment l'objet d'enquêtes et qu'elles l'informent des résultats de ces enquêtes en temps utile. Ce processus devrait être mené à terme avant les prochaines élections nationales, prévues au courant de cette année, en vue de rétablir la confiance dans le processus électoral démocratique». L'Assemblée (au moyen de sa procédure de suivi) et la Commission de Venise demeurent prêtes à coopérer avec la Bulgarie pour améliorer son cadre juridique et ses pratiques électorales.

Plus de 6,7 millions d'électeurs étaient inscrits pour participer aux élections législatives du 4 avril. La gestion de la pandémie de covid-19 a constitué le principal thème de la campagne, qui était davantage axée sur les personnalités que sur les programmes politiques. Le ton de la campagne est parfois devenu agressif et des propos intolérants ont été tenus à l'occasion, y compris contre des communautés roms.

Le jour du scrutin, les opérations de vote ont semblé transparentes et le vote électronique s'est déroulé de manière fluide, même si, en raison du mauvais positionnement de machines à voter et de quelques lacunes procédurales, le secret du vote n'a pas toujours été garanti. Vu le grand nombre d'électeurs à l'intérieur et à l'extérieur des bureaux de vote, certains lieux étaient surpeuplés.

«Il convient de saluer la décision des autorités bulgares d'organiser les élections malgré les difficultés liées à la crise sanitaire, ainsi que les efforts qu'elles ont déployés pour garantir un processus inclusif tout en assurant la sécurité de tous les électeurs et de tous les membres de l'administration électorale. Je rends hommage à la ferme volonté du pays d'exercer cet aspect fondamental de la démocratie en dépit des

nombreux obstacles créés par la pandémie», a déclaré Pascal Allizard, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. «Je tiens cependant à signaler un motif de préoccupation important: alors que la population a globalement confiance dans la fiabilité des listes électorales, la possibilité de se faire inscrire sur la liste le jour même du scrutin, qui n'est pas assortie de solides garanties, est très problématique.»

Les désillusions de la population et le clivage politique ont influé sur les préparatifs des élections, qui ont suivi une longue période de manifestations déclenchées par des allégations de corruption et au cours desquelles étaient aussi dénoncés le manque de respect de la prééminence du droit et l'affaiblissement de la démocratie.

«La défiance à l'égard de la classe politique, et plus généralement des institutions publiques, est devenue de plus en plus visible au cours de la campagne électorale», a constaté Corien Jonker, qui a dirigé la mission restreinte d'observation électorale du BIDDH. «Or, la confiance de la population est le cœur battant de la démocratie. Un gouvernement responsable, une société civile dynamique et des médias libres et indépendants sont tous indispensables pour rétablir la confiance, non seulement en quelques responsables politiques, mais dans le système tout entier».

La mission d'observation internationale des élections législatives en Bulgarie a réuni au total 92 observateurs de 32 pays: 27 experts et observateurs à long terme déployés par le BIDDH, 44 parlementaires et personnels de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et 21 de l'APCE.

Pour de plus amples informations, veuillez contacter:

Katya Andrusz, BIDDH: +48 609 522 266 ou katya.andrusz@odihr.pl

Anzhelika Ivanishcheva, Assemblée parlementaire de l'OSCE: +45 60 10 80 30 ou

anzhelika.ivanishcheva@oscepa.dk

Chemavon Chahbazian, APCE: +33 6 50 68 76 55 ou chemavon.chahbazian@coe.int