



Doc. 14294
24 avril 2017

Observation des élections législatives anticipées en Bulgarie (26 mars 2017)

Rapport d'observation d'élection

Commission ad hoc du Bureau

Rapporteuse: Mme Marie-Christine DALLOZ, France, Groupe du Parti populaire européen

Sommaire	Page
1. Introduction	1
2. Contexte politique	2
3. Cadre juridique	4
4. Administration électorale et enregistrement des électeurs, des partis politiques et des coalitions	5
5. Financement de la campagne électorale et environnement médiatique	6
6. Jour du scrutin	7
7. Conclusions et recommandations	7
Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc	9
Annexe 2 – Programme de la commission ad hoc (24-27 mars 2017)	10
Annexe 3 – Communiqué de presse de la Mission internationale d'observation des élections (MIOE)	11

1. Introduction

1. Le 26 janvier 2017, M^{me} Tsetska Tsacheva, Présidente de l'Assemblée nationale de Bulgarie, a invité l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à observer les élections législatives anticipées en Bulgarie prévues le 26 mars 2017.

2. Lors de sa réunion du 27 janvier 2017, le Bureau de l'Assemblée a décidé d'observer ces élections et constitué à cet effet une commission ad hoc composée de 20 membres (PPE/DC: 7; SOC: 6; ADLE: 3; CE: 3; GUE: 1), ainsi que des corapporteurs de la commission de suivi, et a désigné comme présidente M^{me} Marie-Christine Dalloz (France, PPE/DC). La liste des membres figure à l'annexe 1.

3. Conformément à l'accord de coopération signé entre l'Assemblée parlementaire 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 tant que conseiller juridique. La Commission de Venise a été représentée par M. Eirik Holmøyvik.

4. La commission ad hoc s'est réunie à Sofia du 24 au 27 mars 2017. 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 à Sofia et dans ses environs, ainsi que dans les circonscriptions de différentes régions du pays.



5. La commission ad hoc de l'Assemblée est intervenue dans le cadre de la mission internationale d'observation des élections (MIOE) à laquelle a également pris part une mission limitée 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 (OSCE/BIDDH), présidée par M. Roman Jakic. Le lendemain, la MIOE a tenu une conférence de presse et publié un communiqué de presse (annexe 3).

6. La délégation de l'Assemblée a conclu que le jour du scrutin, les citoyens bulgares ont pu faire leur choix librement. 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 été informée par différents interlocuteurs de cas d'interférences 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.

2. Contexte politique

7. L'Assemblée parlementaire a observé toutes les élections législatives et présidentielles en Bulgarie depuis 1990. Les élections du 26 mars étaient les sixièmes élections qui ont eu lieu en Bulgarie depuis 2013: deux élections législatives, une élection au Parlement européen, une élection locale et une élection présidentielle. Ce nombre élevé d'élections dans une période aussi courte pourrait dénoter un signe d'instabilité politique plutôt que d'un processus de développement démocratique.

8. Le 13 Novembre 2016, M. Rumen Radev a été élu Président de la Bulgarie. Le 14 novembre, comme il l'avait annoncé dans cette hypothèse, le Premier ministre Borisov a présenté la démission de son gouvernement suite à la défaite de M^{me} Tsetska Tsacheva, la candidate présidentielle de son parti «Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie» (GERB), à l'élection présidentielle.

9. Le mandat du président nouvellement élu a commencé le 22 janvier 2017 et deux jours après, le 24 janvier, le nouveau Président, Roumen Radev, a dissous l'Assemblée nationale et convoqué des élections législatives anticipées pour le 26 mars 2017.

10. L'élection présidentielle de 2016 s'est tenue parallèlement à un référendum sur des modifications à apporter au système électoral et au financement des partis politiques. La pétition lancée par l'un des présentateurs de shows télévisés les plus populaires du pays avait recueilli 673 481 signatures en faveur de l'organisation dudit référendum. Après vérification, les autorités compétentes ont conclu à la validité de 572 650 signatures, le seuil minimal pour la tenue d'un référendum à l'initiative des citoyens étant de 400 000 signatures valides.

11. En mai 2016, l'ancien Président de Bulgarie, Rosen Plevneliev, avait saisi la Cour constitutionnelle de trois questions sur un total de six proposées pour être soumises à référendum. Le 28 juillet 2016, la Cour constitutionnelle a rejeté à l'unanimité les trois questions dont elle avait été saisie, bien qu'elles aient été toutes trois acceptées précédemment par le parlement en vue de la tenue d'un référendum national à l'automne 2016. Les trois questions rejetées portaient premièrement sur la mise en place d'un vote électronique pour les élections et les référendums, deuxièmement sur la réduction du nombre de membres du parlement de 240 à 120 et troisièmement, sur l'élection des chefs des directions régionales du ministère de l'Intérieur par un système électoral majoritaire requérant la majorité absolue au terme des deux tours.

12. Les trois questions retenues en définitive pour le référendum du 6 novembre 2016 portaient sur l'instauration du scrutin majoritaire pour les élections législatives, l'instauration du vote obligatoire (bien que le parlement eût déjà légiféré sur ce point) et la diminution des subventions de l'Etat aux partis et alliances politiques à un lev (environ 50 centimes d'euro) par vote valide.

13. La Cour constitutionnelle a rejeté la question concernant la diminution du nombre de parlementaires de l'Assemblée nationale de 240 à 120 au motif qu'une décision en la matière était du ressort exclusif d'une Grande Assemblée nationale¹. La cour a estimé que pour pouvoir mettre en œuvre des décisions prises dans le cadre du référendum, il faut que la question soit du ressort de l'organe qui se prononce sur l'organisation du référendum. L'Assemblée nationale ne peut pas s'engager à tenir un référendum sur des questions relevant de la compétence d'autres instances, telles qu'une Grande Assemblée nationale.

1. Le Code prévoit la possibilité d'élire une Grande Assemblée nationale de 400 membres uniquement pour procéder à des modifications constitutionnelles et autres modifications fondamentales. Le système d'élection de l'Assemblée nationale, y compris le nombre de circonscriptions, s'applique également à la Grande Assemblée nationale.

14. La Cour constitutionnelle a fait observer qu'elle jugeait nécessaire «de souligner une nouvelle fois» qu'un référendum national est un puissant outil pour l'exercice direct du pouvoir par les citoyens, très sensiblement différent d'autres formes de participation et «n'est en aucune manière une sorte de sondage d'opinion public». Cela signifiait que l'Assemblée nationale devait exercer *stricto sensu* les pouvoirs qui lui sont conférés par la Constitution et la loi, pour éviter que des citoyens ne soient induits en erreur et ne participent au vote sans qu'il soit bien précisé que le résultat du référendum ne produira pas les conséquences législatives recherchées.

15. S'agissant de la Cour constitutionnelle, le Président Plevneliev a déclaré qu'on ne saurait contourner la Constitution, en s'efforçant d'autoriser le parlement auquel il appartiendra de mettre en œuvre la décision prise par référendum, à se prononcer par un vote à la majorité simple sur des questions relevant de la compétence d'une Grande Assemblée nationale.

16. La campagne électorale des élections législatives anticipées a commencé le 24 février 2017. Les partis politiques et les coalitions ont été en mesure de mener leur campagne librement, sans restrictions majeures. Le contexte électoral a été caractérisé par une désillusion des citoyens vis-à-vis de la politique et une lassitude dans la tenue des élections répétées: six élections différentes ont eu lieu en Bulgarie depuis 2013. La campagne électorale était axée sur les questions d'éducation, de protection sociale et d'identité nationale.

17. La délégation de l'Assemblée a été informée par différents interlocuteurs de cas d'utilisation de langage xénophobe, anti Rom, d'allégations d'achat de vote et de votes «organisés», notamment parmi des populations vulnérables. Différents interlocuteurs ont informé de cas d'interférence dans le processus électoral par les autorités turques, notamment en organisant le transfert d'électeurs de la Turquie par bus. Des représentants du parti Patriotes unifiés (PU) auraient bloqué les routes à la frontière pour empêcher leur entrée en Bulgarie. Cette situation a augmenté la tension entre les deux pays. A cet égard, la délégation de l'Assemblée a déclaré que l'Assemblée nationale bulgare nouvellement élue aurait la responsabilité d'apaiser les tensions à l'intérieur comme à l'extérieur du pays.

18. La délégation de l'Assemblée a été informée de cas de restriction de matériels de la campagne électorale; la Commission électorale centrale (CEC) a notamment interdit l'utilisation d'un film vidéo avec la participation de l'ambassadeur de la Turquie en Bulgarie en faveur du parti politique DOST, représentant les bulgares d'ethnie turque; des allégations relatives à l'orientation sexuelle d'un candidat; la distribution de livres portant sur l'attribution de crimes financiers à des candidats². Lors de sa rencontre avec la délégation de l'Assemblée parlementaire, la CEC a expliqué que les interdictions en question étaient conformes au Code électoral; il s'agirait notamment de la violation de l'article 183.4 du Code électoral concernant l'interdiction «des matériels de la campagne électorale [qui] sont contre les règles de bonne morale et qui altèrent l'honneur et la réputation des candidats».

19. Depuis les changements du Code électoral en mai 2016, il est interdit aux responsables religieux de participer à la campagne électorale ainsi que d'utiliser des signes religieux. En outre, le drapeau national du pays et ceux des pays étrangers ne peuvent pas être utilisés lors de la campagne électorale. La délégation de l'Assemblée a été informée de cas où le drapeau de la Bulgarie et ceux de pays étrangers ont été utilisés lors de manifestations à Sofia et Pleven.

20. D'une manière générale, la délégation de l'Assemblée considère que le Code électoral pourrait être modifié en tenant compte des différents problèmes identifiés lors des élections en 2016 et 2017. Il s'agit notamment des problèmes suivants: la participation effective aux élections des citoyens d'autres ethnies que bulgare; la libre expression de différents points de vue des citoyens de la Bulgarie indépendamment de leur origine ethnique pendant la campagne électorale, ceci sans que les gouvernements des pays étrangers puissent intervenir au processus électoral et orienter le choix des électeurs. Ce travail devrait être réalisé en étroite coopération avec la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et en tenant compte des bonnes pratiques en la matière dans les autres États membres du Conseil de l'Europe.

21. Le leader du parti des Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie (GERB) est Boyko Borisov, ancien Premier ministre. Dans son programme, le parti GERB a promis de mettre en place un plan anti-corruption qui inclurait la suppression de l'immunité des parlementaires, d'augmenter le salaire minimum et le salaire moyen au cours des quatre années de la prochaine législature, de doubler la rémunération des enseignants, d'aider davantage les familles les plus nombreuses, de privatiser l'assurance maladie et de finaliser le programme national d'autoroutes. Il s'est déclaré fermement opposé à toute éventuelle alliance avec les socialistes.

2. Conclusions préliminaires du BIDDH, 26 mars 2017, p. 8.

22. Le Parti socialiste bulgare (BSP) s'est allié avec cinq partis (le Parti communiste, le club politique EcoGlasnost, le Nouveau Parti politique de l'aube, l'Union agraire Alexander Stamboliiski et le club politique Thrace). Selon les responsables du parti, environ 40 % des candidats figurant en tête de liste du parti étaient des nouveaux venus. Le BSP veut modifier le système d'imposition en conservant une taxe unique à 10 % pour la majorité des Bulgares mais en l'augmentant à 20 % pour tous ceux gagnant plus de 10 000 lev (€ 5 113) par mois. Les pensions de retraite devront être recalculées et augmentées de 20 % tout comme les rémunérations des enseignants.

23. Le Front patriotique, alliance nationaliste regroupant le Mouvement national (IMRO-BNM) de Krasimir Karakachanov, le Front national de salut de la Bulgarie de Valeri Simeonov et le parti Ataka de Volen Siderov, a promis d'accroître le minimum retraite jusqu'à 300 lev (€ 153,20) par mois. Deux autres partis ont été créés au cours des dernières semaines. L'ancien ministre de la Justice, Hristo Ivanov, a fondé le parti «Oui Bulgarie» qui s'est déclaré comme une force de lutte contre la corruption et pour une véritable réforme de la justice.

24. Le Mouvement pour les droits et les libertés (DPS) est le parti représentant la minorité turque, il a été fondé en 1989 et est dirigé par Mustafa Karadayi.

25. En décembre 2013, cinq partis (les Démocrates pour une Bulgarie forte, le Mouvement Bulgarie pour les citoyens, l'Union des forces démocrates, le Parti populaire de la liberté et de la dignité, l'Union agraire) ont formé le Bloc réformateur. Le Bloc réformateur, qui a signé un accord avec La Voix du Parti populaire de Svetoslav Vitkov, leader du groupe de rock Hipodil, se veut une solution alternative au GERB. Il propose: une baisse des impôts, une plus grande liberté pour les petites et moyennes entreprises, la transparence de fonctionnement du système judiciaire et un meilleur environnement économique, avec des institutions capables de lutter contre les monopoles.

26. Volya (Volonté) est un parti politique créé par l'homme d'affaires Vesselin Mareshki, candidat malheureux à l'élection présidentielle de novembre dernier (11,17 % des suffrages au 1^{er} tour). Volya a promis d'accroître le minimum vieillesse et le salaire minimum.

3. Cadre juridique

27. Le principal texte de loi régissant les élections législatives est le Code électoral du 22 juillet 2016. Outre la Constitution de la Bulgarie et le Code électoral, les autres textes pertinents sont: la loi relative à la participation directe des citoyens à l'administration centrale et locale, la loi relative aux partis politiques, la loi relative à l'autonomie locale et à l'administration locale et la loi relative aux violations et sanctions administratives. Il est intéressant de noter qu'une nouvelle disposition parmi les récents amendements énonce «l'interdiction d'utiliser l'emblème ou le drapeau de la République de Bulgarie, ou de tout autre pays, ainsi que tout signe ou référence religieux dans le matériel de campagne».

28. D'une manière générale et selon les recommandations de la Commission de Venise, le Code électoral permet la conduite d'élections démocratiques en Bulgarie. Néanmoins, certains aspects de la législation électorale nécessitent une amélioration, notamment: la transparence concernant les propriétaires des médias, le contrôle effectif des comptes de campagne, les mécanismes efficaces de recours concernant les résultats des élections, les critères d'établissement des bureaux de vote à l'étranger, l'éducation des citoyens d'ethnies autres que bulgares dans le domaine des élections et, à cet égard, y compris les questions linguistiques.

29. En mai 2016, l'Assemblée nationale a adopté un certain nombre d'amendements au Code électoral, dont l'introduction du vote obligatoire, le transfert de la plupart des responsabilités électorales du Conseil des ministres à la CEC et de nouvelles règles pour l'établissement de bureaux de vote à l'étranger.

30. Le 17 octobre 2016, l'Ombudsman bulgare a contesté devant la Cour constitutionnelle les dispositions du Code électoral portant sur le vote à l'étranger, affirmant que la restriction plafonnant à 35 le nombre de bureaux de vote bulgares par pays était contraire à la Constitution, car elle portait atteinte au droit de vote des expatriés. Les partis au pouvoir (GERB, le Bloc réformateur et le Front patriotique) sont parvenus, à l'issue d'une réunion d'urgence, à un compromis pour modifier le Code électoral de manière que le nombre de bureaux de vote dans les pays de l'Union européenne ne soit plus limité³. En conséquence, le 21 octobre 2016, l'Assemblée nationale a adopté des amendements au Code électoral visant à supprimer le plafonnement du nombre de bureaux de vote dans les pays de l'Union européenne. Les députés ont également débattu de l'option du vote blanc sur les bulletins, finalement maintenue.

3. Ce qui par conséquent ne résout pas le problème du plafonnement du nombre de bureaux de vote dans les Etats non membres de l'Union européenne.

31. L'Assemblée nationale est composée de 240 députés, élus tous les 4 ans au sein de 31 circonscriptions électorales plurinominales qui correspondent aux *oblasti* (départements) du pays. Le mode de scrutin est mixte: 31 députés sont élus au scrutin majoritaire (selon le système du *first past the post*) et 209 au scrutin proportionnel (listes fermées).

32. L'obtention d'un minimum de 4 % des suffrages exprimés est indispensable à un parti politique pour être représenté au parlement. Le nouveau Code a introduit la possibilité pour les électeurs d'exprimer un vote préférentiel pour certains candidats sur une liste (listes ouvertes). Un candidat peut bénéficier de ce vote préférentiel si le nombre de voix qu'il a obtenues est au moins égal à 7% du total des suffrages exprimés en faveur de sa liste.

4. Administration électorale et enregistrement des électeurs, des partis politiques et des coalitions

33. L'administration des élections législatives anticipées a été assurée par la Commission électorale centrale, les 31 commissions électorales des districts (CED) et 12 081 commissions électorales de bureau de vote (CEB).

34. La CEC est un organe permanent; ses membres sont nommés par les partis et les coalitions représentés au parlement, ainsi que de membres nommés par chacun des partis et coalitions ayant des membres élus au Parlement européen mais non représentés au Parlement bulgare. Le président, les vice-présidents et le secrétaire de la CEC sont élus par l'Assemblée nationale; le président et le secrétaire ne peuvent pas être du même parti politique.

35. Différents interlocuteurs de la délégation de l'Assemblée parlementaire, y compris des représentants des partis politiques et des coalitions, ont exprimé leur confiance dans le fonctionnement neutre et impartial de l'administration électorale. L'administration électorale a travaillé de manière professionnelle et transparente, bien que le processus de prise de décision ne fût pas toujours uniforme. Le processus électoral a été transparent.

36. Tous les citoyens bulgares âgés d'au moins 18 ans le jour du scrutin ont le droit de vote, à l'exception de ceux qui purgent une peine de prison, indépendamment de la gravité de l'infraction commise. L'enregistrement des électeurs est passif; les listes électorales sont établies à partir des données du registre national de la population. Pour les élections du 26 mars, 6 810 341 électeurs ont été enregistrés sur les listes électorales.

37. Ce chiffre de 6 810 341 citoyens est inexplicablement élevé pour une population de 7,4 millions de personnes. Cela fait des dizaines d'années que cette question est au centre d'une polémique. Malgré ce constat, les interlocuteurs de la délégation de l'Assemblée n'ont pas émis de doutes concernant l'exactitude des listes électorales. Les électeurs ont pu vérifier les données les concernant en ligne et dans des zones d'affichage spéciales au sein de l'administration locale, et y apporter des rectifications. Des listes électorales spéciales sont établies pour permettre le vote hors des bureaux de vote, c'est-à-dire dans des établissements médicaux, des institutions spécialisées, des prisons et des bateaux de navigation.

38. Les électeurs de l'étranger ont pu s'inscrire pour voter à l'extérieur du pays sans enregistrement préalable, ce dont se sont inquiétés plusieurs interlocuteurs, ce système n'apportant pas suffisamment de garanties contre le risque de vote multiple. Le Code électoral prévoit que «la personne qui vote [à l'étranger] présente en outre une déclaration-type indiquant qu'elle n'a pas voté et ne votera pas ailleurs pour les mêmes élections. Ladite déclaration est annexée au registre électoral dont elle fait partie intégrante». Un total de 371 bureaux de vote ont été ouverts dans 70 pays étrangers: 58 au Royaume-Uni; 38 en Espagne; 35 respectivement en Turquie et aux Etats Unis et 21 en Grèce. Le nombre total de bureaux de vote dans les pays étrangers a diminué de 428 en 2014 à 371 en 2017; cela concernait essentiellement la Turquie, qui avait 101 bureaux de vote de moins par rapport aux élections précédentes.

39. Aux termes du nouveau Code électoral, les partis politiques et coalitions doivent s'enregistrer auprès de la CEC en déposant un ensemble de documents. Ils présentent ensuite leurs listes de candidats aux DEC. Si un enregistrement est refusé par la CEC, la décision peut être contestée devant la Cour administrative suprême. Quatre cas de refus d'enregistrement ont été portés devant la cour, qui a suivi les décisions de la CEC. Selon les interlocuteurs de la délégation de l'Assemblée, le processus d'enregistrement des candidats a été inclusif.

40. La CEC a enregistré 11 partis politiques et sept coalitions. Un total de 4 700 candidats, y compris neuf candidats indépendants, étaient en lice pour les 240 sièges du parlement. 31 % des candidats étaient des femmes et des femmes étaient à la tête de 132 listes – ce qui représente 22 % des listes.

5. Financement de la campagne électorale et environnement médiatique

41. Les partis politiques, les coalitions et les candidats sont financés par des fonds publics et par les ressources financières du parti, de la coalition, du ou des candidats et des contributions de personnes physiques. Les contributions anonymes, les contributions de personnes morales, celles provenant de l'étranger (de personnes physiques, d'États, d'entreprises publiques et d'organisations étrangères à but non lucratif), ainsi que celles d'institutions religieuses, sont interdites.

42. Les partis et coalitions représentés au parlement ont droit à des aides publiques dont le montant est calculé en fonction du nombre de suffrages valides obtenus aux élections précédentes. Les partis qui ont obtenu au moins 1% des suffrages valides au niveau national aux précédentes élections législatives reçoivent également une aide de l'État. Les concurrents qui ne peuvent prétendre à une aide publique perçoivent des fonds pour les annonces dans les médias, à hauteur de 40 000 BGN pour les partis/coalitions et 5 000 BGN pour les candidats indépendants.

43. Depuis 2014, les partis qui ont obtenu au moins 1% des suffrages valides au niveau national reçoivent les sommes suivantes par an proportionnellement aux votes reçus: le GERB a reçu 12 145 950 BGN; le BSP – 5 730 286 BGN; le DPS – 5 513 486 BGN; le Bloc réformateur – 3 304 152 BGN; et le Front patriotique – 2 709 515 BGN. A cet égard, certains interlocuteurs de la délégation de l'Assemblée ont considéré les montants de financement public des partis politiques très généreux comparé aux salaires et aux pensions financés par le budget d'État.

44. La Cour des comptes est compétente pour superviser les dépenses des partis politiques et les dépenses de campagne. Aux termes de la législation électorale, les dons aux partis sont limités à 10 000 BGN par personne et les dépenses de campagne à 3 millions BGN pour un parti politique ou une coalition et à 0,2 million BGN pour un candidat indépendant. Les partis politiques et les coalitions ont l'obligation de présenter à la Cour des comptes un rapport sur les origines des donations cinq jours avant le début de la campagne électorale. La délégation de l'Assemblée a été informée que seulement 12 partis politiques avaient respecté cette exigence de la législation.

45. Les comptes de campagne définitifs doivent être présentés à la Cour des comptes dans les 30 jours suivant le jour du scrutin. Toutefois, la Cour des comptes n'a aucune échéance à respecter pour la réalisation des contrôles et les sanctions pour non-respect des règles relatives au financement des campagnes restent minimales et n'ont donc pas un effet dissuasif suffisant.

46. Dans l'ensemble, la Bulgarie bénéficie d'un environnement médiatique pluraliste permettant la liberté d'expression. Les radiodiffuseurs de service public sont tenus de couvrir les élections dans le respect des principes d'équité et d'objectivité, et d'accorder gracieusement du temps d'antenne à chaque candidat. La couverture de l'élection par des radiodiffuseurs privés échappe en grande partie à la réglementation. Il y a un manifestement des inégalités entre les partis, d'autant plus que ceux qui sont représentés au parlement touchent des subventions de l'État, ce qui est considéré comme une aide indirecte à l'accès aux médias. Une autre nouvelle disposition du Code électoral (Article 187.4) indique que «toute insinuation politique dans des publicités commerciales au profit ou au détriment d'un parti, d'une coalition, d'un comité de nomination ou d'un candidat est interdite».

47. Le suivi des médias par la Mission internationale d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH a signalé que la télévision nationale bulgare BNT a seulement consacré quatre minutes en première partie de soirée à l'ensemble des concurrents dans leurs journaux télévisés. Le BNT a également créé une émission «Bulgarie élections 2017» consacrée à la campagne électorale. Les chaînes de la télévision privée BTV, Nova et la Chaîne 3 ont adopté la même approche en consacrant très peu de temps d'antenne en première partie de soirée à l'ensemble des concurrents. Les chaînes TV privées ont consacré davantage de temps d'antenne au parti GERB (20 %-26 %); au parti BSP (17 %-23 %); au parti DOST (11 %-12 %); et entre 8 % et 11 % aux autres candidats. La couverture du parti DOST a été plus négative comparée aux autres partis politiques.

48. Certains interlocuteurs de la délégation de l'Assemblée ont exprimé des réserves au sujet de l'indépendance des médias vis-à-vis de toute influence politique et économique injustifiée. A cela s'ajouterait l'opacité de la propriété des médias. Les messages de campagne payants n'étaient pas toujours clairement identifiés comme tels, ce qui a pu induire en erreur certains électeurs quant à leur origine.

49. La Constitution de la Bulgarie ne reconnaît pas de minorités nationales. Le Code électoral dispose que la seule langue pouvant être utilisée lors de la campagne électorale est le bulgare. D'après le recensement de 2011, la population compte 8,8 % de personnes d'origine turque et environ 4,9 % de Roms. Les minorités

sont perçues comme étant parmi les plus vulnérables aux irrégularités électorales. La Bulgarie a ratifié la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (STE n° 157). Elle n'est pas Partie à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148).

50. La délégation de l'Assemblée tient à rappeler, comme cela a été observé à plusieurs reprises dans de précédents rapports, qu'il est aussi de la responsabilité de tous les partis politiques et de leurs chefs, de combattre efficacement toutes les formes de corruption électorale et de discrimination, ce phénomène étant, selon différentes sources crédibles, particulièrement préoccupant dans les localités ethniquement mixtes. La pauvreté fait le lit des pratiques d'achat et de contrôle des votes, au même titre que le faible niveau d'éducation et de connaissance de la langue du pays, qui maintiennent la population dans un état de dépendance de l'économie souterraine.

6. Jour du scrutin

51. Le jour du scrutin, la délégation de l'Assemblée parlementaire s'est scindée en 10 équipes qui ont observé le déroulement des élections à Sofia et dans les environs, ainsi que dans différentes régions du pays. Dans l'ensemble, la journée s'est déroulée dans le calme dans les bureaux de vote observés, le vote a été transparent et bien organisé, les membres des bureaux de vote connaissaient leur travail, et les observateurs internationaux ont été bien accueillis. Les membres de la délégation de l'Assemblée ont néanmoins constaté des problèmes techniques et les lacunes suivantes dans les bureaux de votés visités:

- 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 votes spéciaux ont été ouverts pour les personnes à mobilité réduite;
- un nombre limités de bureaux de vote ont été ouverts tardivement;
- dans un bureau de vote situé à la cité universitaire à Sofia, 353 électeurs avaient voté par la liste électorale supplémentaire – ce qui représente un chiffre inhabituellement élevé comparé au nombre d'électeurs sur la liste électorale ordinaire qui était de 556;
- les membres de la délégation ont été surpris par l'absence d'observateurs indépendants dans les bureaux de vote situés tant dans les villes que dans les localités rurales;
- une équipe de la délégation a observé à la frontière de la Turquie la présence de bus immatriculés en Turquie qui avaient emmené des électeurs d'une manière organisée; ces électeurs ont été accompagnés vers les bureaux de vote par le maire desdites localités;
- des cas isolés de non-respect des procédures de dépouillement ont été observés dans certains bureaux de vote, notamment dans les localités rurales, mais sans effet sur le résultat du vote.

52. La CEC a annoncé les résultats officiels des élections législatives anticipées. Cinq partis et coalitions ont franchi le seuil de 4 %:

- Parti des Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie – 95 députés (32,65 %)
- Parti socialiste – 80 députés (27,20 %)
- Front patriotique – 27 députés (9,07%)
- Mouvement des droits et libertés – 26 députés (8,99 %)
- Volya (Volonté) – 12 députés 4,15%.

53. La participation a été de 54,07 %. Les résultats des autres partis ont été: le Bloc réformateur – 3,06 %; «Oui Bulgarie» – 2,88 %; DOST – 2,86 % et Nouvelle république – 2,48 %.

54. En ce qui concerne le vote à l'étranger, 117 668 électeurs ont participé aux élections dont 24% ont voté pour le parti GERB; 17,49% pour le parti DOST; 12,54% pour le PSB; 12,05% pour le DPS; 10,19% pour le parti «Oui Bulgarie» et 7,11% pour le parti «Patriotes unifiés».

7. Conclusions et recommandations

55. La délégation de l'Assemblée parlementaire a conclu que le jour du scrutin, les citoyens bulgares ont pu faire leur choix librement. Le vote a été généralement bien organisé bien que certaines lacunes procédurales ont été relevées pendant le dépouillement. Cependant, une élection ne se limite pas au jour de scrutin.

56. En ce qui concerne la campagne électorale, elle a été principalement axée sur les questions d'éducation, de protection sociale et d'identité nationale. La délégation de l'Assemblée a souligné que les candidats ont pu s'adresser aux électeurs de manière libre, dans un contexte électoral caractérisé par une désillusion des citoyens vis-à-vis de la politique et une lassitude dans la tenue d'élections répétées: six élections différentes ont eu lieu en Bulgarie depuis 2013. Différents interlocuteurs ont souligné la question de la participation aux élections des Bulgares d'ethnie turque, du nombre de bureaux de vote ouverts en Turquie, ainsi que les informations concernant l'interférence du Gouvernement turc dans le processus électoral. A cet égard la délégation de l'Assemblée a considéré que l'Assemblée nationale bulgare nouvellement élue aura la responsabilité d'apaiser les tensions à l'intérieur comme à l'extérieur du pays.

57. La délégation de l'Assemblée, tient à rappeler, comme cela a été observé à plusieurs reprises dans de précédents rapports, qu'il est aussi de la responsabilité de tous les partis politiques et de leurs chefs de combattre efficacement toutes les formes de corruption électorale et de discrimination, ce phénomène étant, selon différentes sources crédibles, particulièrement préoccupant dans les localités ethniquement mixtes où on observe un faible niveau d'éducation et de connaissance de la langue bulgare, ce qui maintient la population dans un état de dépendance de l'économie souterraine.

58. Concernant la couverture de la campagne électorale par les médias, la délégation de l'Assemblée note que, dans l'ensemble, la Bulgarie bénéficie d'un environnement médiatique pluraliste permettant la liberté d'expression. Cependant, les résultats du suivi des médias par la Mission internationale d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH ont montré que la télévision nationale bulgare BNT a consacré seulement quatre minutes en première partie de soirée à l'ensemble des concurrents dans leurs journaux télévisés. Les chaînes de la télévision privée BTV, Nova et la Chaîne 3 ont adopté la même approche en consacrant très peu de temps d'antenne en première partie de soirée à l'ensemble des candidats. Les chaînes TV privées ont consacré davantage de temps d'antenne au parti GERB (20 %-26 %), au parti BSP (17 %-23 %), au parti DOST (11 %-12 %), et entre 8 % et 11 % aux autres candidats. La couverture du parti DOST a été plus négative comparée aux autres partis politiques.

59. L'administration électorale a travaillé de manière professionnelle et transparente, bien que le processus de prise de décision n'ait pas toujours été uniforme. Le processus électoral a été transparent, mais dans le nombre limité de bureaux de vote observés, des lacunes procédurales ont été relevées pendant le dépouillement.

60. Le Code électoral permet la conduite d'élections démocratiques en Bulgarie et les citoyens, d'une manière générale, indépendamment de leurs origines ethniques, peuvent librement élire leurs représentants à l'Assemblée nationale. Néanmoins certains aspects du cadre juridique nécessitent une amélioration, notamment:

- la transparence concernant les propriétaires des médias;
- le contrôle effectif des comptes de campagne;
- des mécanismes de recours plus efficaces concernant les résultats des élections;
- les critères d'établissement des bureaux de vote à l'étranger;
- l'éducation des citoyens d'ethnies autres que bulgare dans le domaine des élections, y compris les questions linguistiques;
- la faible connaissance de la langue bulgare dans les localités ethniquement mixtes;
- la libre expression des différents points de vue des citoyens de la Bulgarie indépendamment de leur origine ethnique pendant la campagne électorale, ceci sans que les gouvernements des pays étrangers interviennent dans le processus électoral et orientent le choix des électeurs.

61. La délégation de l'Assemblée invite les autorités concernées de Bulgarie, en étroite coopération avec l'Assemblée parlementaire 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 présidentielle et législatives de 2016 et 2017 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

Sur la base des propositions des groupes politiques de l'Assemblée, la commission ad hoc se composait comme suit:

- Présidente: Marie-Christine DALLOZ, France (PPE/DC)
- **Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)**
 - Marie-Christine DALLOZ, France
 - Nicole DURANTON, France
 - Rónán MULLEN, Irlande
- **Groupe socialiste (SOC)**
 - José CEPEDA, Espagne
 - Anne-Yvonne LE DAIN, France
 - Idália SERRÃO, Portugal
 - Predrag SEKULIĆ, Monténégro
 - Renata DESKOSKA, «l'ex-République yougoslave de Macédoine»
 - Gordan MARAS, Croatie
 - Dimitri TSKITISHVILI, Géorgie
- **Groupe des conservateurs européens (CE)**
 - Nino GOGUADZE, Géorgie
- **Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)**
 - Olena SOTNYK, Ukraine
 - Mart van de VEN, Pays-Bas
 - Alfred HEER, Suisse
- **Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)**
 - Matjaž HANŽEK, Slovénie
- **Commission de Venise**
 - Eirik HOLMØYVIK, membre suppléant, Norvège
- **Secrétariat**
 - Chemavon CHAHBAZIAN, Chef de Division, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire
 - Danièle GASTL, Assistante, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire
 - Gaël MARTIN-MICALLEF, Conseiller juridique, Commission de Venise

Annexe 2 – Programme de la commission ad hoc (24-27 mars 2017)

Vendredi 24 mars 2017

- 09h00 – 10h00 Réunion de la commission ad hoc de l'APCE:
- Ouverture de la réunion par Marie-Christine Dalloz, chef de la délégation
 - Dernières évolutions politiques par Teodora Kaleynska, experte locale, Professeur associé en sciences politiques, université de Veliko Turnovo, ancienne chef du Bureau d'Information du Conseil de l'Europe en Bulgarie
 - Dernières évolutions dans le domaine de la législation électorale en Bulgarie par Eirik Holmøyvik, Professeur de droit et membre suppléant de la Commission de Venise, et Gaël Martin-Micallef, membre du Secrétariat
- 10h00 – 10h30 Réunion avec Ognian Zlatev, chef de la délégation de l'Union européenne en Bulgarie
- 10h30 – 11h30 Briefing par la mission limitée d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH
- 11h30 – 12h15 Réunion avec les ONG impliquées dans l'observation des élections:
- Transparency International: Kalin Slavov, Vanya Nusheva
 - Citizens' Initiative for Free, Democratic Elections: Katya Mihaylova
 - Institute for Liberal Strategies: Daniel Smilov
 - Institute for Social Integration: Lazarina Boneva
- 12h15 – 13h00 Réunion avec des représentants des médias sur les questions de couverture de la campagne électorale:
- Association des journalistes européens: Maria Chereshova
 - CEM: Maria Stoyanova, Ivo Atanasov
 - BNT: Daniel Chipev, Chef de l'information
- 14h30 – 17h30 Réunions avec les chefs et représentants des principaux partis politiques et groupes parlementaires:
- GERB: Djema Grozdanova, Kiril Dobrev
 - Parti socialiste bulgare: Kaloyan Pargov, Iveta Ivanova
 - Patriotes unis: Julian Angelov, Petrova, Dancho Hadjiev
 - VOLYA (Will), New political subject: Sebastian Dobrev, Plamen Hristov
 - Mouvement pour le droit et les libertés: Unal Lutvi, Chetin Kazak, Habil Habilov, Temenuga Todorova
- 18h00 – 19h40 Réunion avec Ivilina Alexieva-Robinson, Présidente de la Commission électorale centrale et des membres de la CEC

Samedi 25 mars 2017

- 10h00 – 11h00 Réunion de la commission ad hoc de l'APCE: dispositions pratiques et logistiques, plan de déploiement
- 11h00 – 12h00 Réunion avec les chauffeurs et interprètes

Dimanche 26 mars 2017

- 07h00 Observation du scrutin
- 20h00 Observation du dépouillement dans les bureaux de vote

Lundi 27 mars 2017

- 08h00 – 09h00 Réunion de débriefing de la commission ad hoc de l'APCE
- 14h00 Conférence de presse

Annexe 3 – Communiqué de presse de la Mission internationale d'observation des élections (MIOE)

Élections bulgares: les candidats en lice ont pu dialoguer librement avec les électeurs, mais un certain nombre d'anciennes recommandations doivent encore être mises en œuvre, selon les observateurs internationaux

Strasbourg, 27.03.2017 – Les candidats aux élections législatives anticipées en Bulgarie ont pu dialoguer librement avec les électeurs, alors que la campagne en demi-teinte s'est dans l'ensemble caractérisée par un désenchantement de l'opinion publique vis-à-vis de la politique et une lassitude vis-à-vis des élections, ont conclu les observateurs internationaux dans une déclaration préliminaire publiée aujourd'hui. Le cadre juridique est largement favorable à la tenue d'élections démocratiques et les amendements adoptés depuis les élections de 2014 ont tenu compte des précédentes recommandations en faveur d'améliorations, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires, souligne la déclaration.

«Nous avons conclu que, le jour du scrutin, les citoyens bulgares pourraient faire un choix libre dans le cadre d'élections bien organisées, malgré la persistance de certaines lacunes. Le Code électoral permet 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 nouvellement élue de Bulgarie aura la responsabilité d'œuvrer pour résoudre les tensions à la fois intérieures et extérieures», a déclaré Marie-Christine Dalloz, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). «L'Assemblée parlementaire reste à la disposition du Parlement nouvellement élu pour poursuivre sa coopération dans le cadre de sa procédure de suivi afin d'améliorer la législation électorale et la mise en œuvre de celle-ci.»

Parmi les anciennes recommandations du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) et de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe qui doivent encore être mises en œuvre figurent celles liées au droit de vote, à l'obligation de soumettre des rapports sur le financement des campagnes et aux systèmes de plaintes et de recours. La limitation du nombre de bureaux de vote dans les pays non membres de l'Union européenne a un effet discriminatoire, ont indiqué les observateurs.

«La campagne qui a précédé les élections d'hier a permis aux candidats de s'affronter pour gagner le soutien des électeurs. En ce qui concerne les lois et règles régissant les élections, il reste encore du travail à faire pour les rendre conformes aux engagements requis par l'OSCE et aux autres normes internationales», a déclaré Roman Jakic, chef de la mission restreinte d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH. «La déclaration d'aujourd'hui sera suivie d'un rapport final contenant des recommandations sur la manière de remédier aux lacunes identifiées dans le cadre juridique et la pratique électorale. J'espère que les autorités considéreront le rapport final comme une occasion d'y donner suite et de résoudre ces problèmes.»

Le Code électoral interdit de faire campagne dans une langue autre que le bulgare, ce qui a affecté la capacité de certains candidats en lice à communiquer avec les électeurs. Selon la déclaration, certains partis ont usé d'une rhétorique provocatrice et xénophobe, essentiellement à l'encontre des communautés rom et turque. Les autorités et certains partis politiques ont affirmé à plusieurs reprises que les autorités turques s'étaient ingérées dans le processus électoral.

Les médias ont fourni aux candidats une plate-forme pour présenter leurs points de vue grâce à des débats, des émissions-débats à la télévision et des publicités payantes. Si les candidats ont activement utilisé le temps mis gratuitement à leur disposition par les radiodiffuseurs publics, la faible couverture des médias audiovisuels d'information et les contenus éditoriaux limités dans la presse écrite, ainsi que l'absence de reportages politiques analytiques ou de journalisme d'investigation, ont fortement limité les informations mises à la disposition des électeurs. Les publicités payantes dans la presse écrite et, dans une moindre mesure, dans les médias audiovisuels ont souvent été difficiles à distinguer de la couverture éditoriale, induisant ainsi en erreur les électeurs quant à leur nature.

En général, l'administration électorale a effectué son travail de manière professionnelle et transparente, même si la Commission électorale centrale n'a pas atteint la majorité qualifiée requise pour approuver plusieurs décisions. Le processus électoral le jour du scrutin a été transparent, mais certaines lacunes procédurales ont été constatées lors du dépouillement dans le nombre limité des bureaux de vote observés.

Trente et un pour cent des candidats étaient des femmes. Celles-ci étaient en tête de 132 listes de candidats sur 614, et elles étaient bien représentées dans l'administration des élections, même s'il n'y a aucune exigence de représentation équilibrée entre les sexes pour la composition des listes de candidats ou des organes électoraux.

Le Code électoral prévoit un processus de règlement des plaintes en temps opportun mais ne garantit pas que le plaignant sera informé de la date et du lieu de l'audition ou qu'il aura le droit d'être présent ou de recevoir une copie de la décision.

Le Code électoral prévoit l'observation des élections par les citoyens, les partis politiques et la communauté internationale et de nombreux observateurs des partis et des citoyens ont été accrédités. Se fondant cependant sur l'interprétation des amendements au Code électoral de 2016, la Commission électorale centrale a refusé l'enregistrement de trois organisations dont certains membres du conseil d'administration étaient également candidats ou occupaient des postes dans l'administration des élections.