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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 15355
27 août 2021

Observation des élections législatives anticipées en Bulgarie (11 juillet 2021)

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

1. Introduction

1. Le Bureau de l'Assemblée parlementaire, à sa réunion du 28 mai 2021, a décidé d'observer les élections législatives anticipées et a constitué à cet effet une commission ad hoc composée de 20 membres (PPE/DC: 7, SOC: 6, ADLE: 3 CE/AD: 3, GUE: 1) ainsi que des corapporteurs de la commission de suivi. Très peu de temps s'étant écoulé depuis les dernières élections législatives du 4 avril 2021, le Bureau a décidé de maintenir la même liste de membres ainsi que le président de la commission ad hoc, M. Alfred Heer (Suisse, ADLE), que pour les élections précédentes. La liste des membres de la commission ad hoc figure à l'annexe 1.

2. Conformément à l'accord de coopération signé entre l'Assemblée et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), le 4 octobre 2004, des représentants de la Commission de Venise ont été invités à se joindre à la commission ad hoc en qualité de conseillers juridiques.

3. Entre le 10 et le 12 juillet 2021, la commission ad hoc a rencontré différentes parties prenantes. Le programme des réunions de la commission ad hoc figure à l'annexe 2. Le jour du scrutin, la délégation de l'Assemblée s'est scindée en huit 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 et dans certaines localités et certains villages en direction de Karlovo, Pernik, et Novi Iskar.

4. La commission ad hoc de l'Assemblée (délégation de l'APCE) est intervenue dans le cadre de la mission internationale d'observation des élections (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 12 juillet, la MIOE a tenu une conférence de presse et publié un communiqué de presse (annexe 3).

5. La délégation de l'APCE de ces élections a conclu que les élections législatives anticipées tenues en Bulgarie le 11 juillet 2021 avaient permis une véritable mise en concurrence des différents candidats et que les libertés fondamentales avaient été généralement respectées. Dans les bureaux de vote, les opérations électorales avaient été bien organisées, mais une élection ne se résume pas au jour du scrutin. Les récentes modifications importantes apportées hâtivement et peu de temps seulement avant les élections ont rendu obligatoire l'utilisation de machines à voter, alors qu'aucune étude n'avait été menée sur leur utilisation lors des élections du 4 avril. Si l'utilisation des nouvelles technologies dans les processus électoraux peut être considérée comme une évolution positive, la délégation de l'APCE est néanmoins convaincue qu'il ne suffit pas de recourir à des moyens modernes pour rétablir la confiance des Bulgares dans le caractère véritablement démocratique du processus électoral et pour empêcher la corruption politique, éviter les scandales et résoudre d'autres problèmes persistants.

2. Contexte politique

6. L'Assemblée parlementaire a observé toutes les élections législatives et présidentielles en Bulgarie depuis 1990. L'Assemblée a observé les élections législatives anticipées du 4 avril 2021. La délégation de l'APCE a conclu que ces élections législatives avaient permis une véritable mise en concurrence des différents candidats, qu'elles 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 beaucoup d'autres ont informé la délégation de l'APCE 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. La délégation de l'APCE 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, en vue de rétablir la confiance dans le processus électoral démocratique.

7. Lors des élections du 4 avril 2021, six partis et coalitions avaient franchi le seuil de 4 % des suffrages pour entrer au parlement:

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

– Il y a un tel peuple (ITN) – 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 (DB) – 27 sièges (9,31 %);

– Coalition debout! Mafia dehors! (ISMV) – 14 sièges (4,65 %).

8. Les partis élus au parlement ne sont pas parvenus à former un nouveau gouvernement. Par conséquent, le 11 mai, le président Radev a signé un décret prévoyant la dissolution de l'Assemblée nationale avec effet au 12 mai et la tenue d'élections législatives le 11 juillet. Il a nommé un gouvernement provisoire dirigé par Stefan Yanev comme Premier ministre par intérim.

9. En mai 2021, M^{me} Iva Miteva, présidente de l'Assemblée nationale de Bulgarie, a invité l'Assemblée parlementaire à observer les élections législatives anticipées prévues le 11 juillet 2021.

10. 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. Les élections du 4 avril ont apporté des modifications significatives à la scène politique précédemment marquée par la domination des deux partis, avec de nouveaux partis politiques – Il y a un tel peuple (ITN), et deux nouvelles coalitions, Coalition Bulgarie démocratique (DB) et Debout! Mafia dehors! (ISMV), entrant au parlement et initiant plusieurs modifications majeures à la législation électorale adoptée peu avant la dissolution du parlement.

11. Lors des élections du 4 avril, GERB a obtenu 20 sièges, soit moins que ce qu'il détenait auparavant, et le BSP moins de 37 sièges, le Mouvement des droits et des libertés (DPS), un parti dit turc, a remporté 30 sièges; ITN, DB et ISMV ont obtenu respectivement 51, 27 et 14 sièges. Les Patriotes unis, Volya et Ataka, précédemment représentés au parlement, n'ont obtenu aucun siège.

12. Selon les constatations et conclusions préliminaires de la MIOE, «ces élections ont eu lieu dans un climat de défiance persistante de la population à l'égard de la classe politique, imputable principalement aux nombreuses allégations de corruption au plus haut niveau du gouvernement précédent. Depuis sa nomination, le gouvernement provisoire a remplacé plusieurs hauts fonctionnaires d'institutions publiques clés, y compris la direction de la police régionale, des agences nationales du revenu et des douanes, de l'Agence d'enregistrement, de la Banque de développement bulgare, de l'Agence d'infrastructure routière et de certains établissements de santé publique, en invoquant le manque de transparence dans le travail des institutions ou l'implication dans des pratiques douteuses ou illégales».

13. Dans son rapport sur les élections du 4 avril[1], la délégation de l'APCE, s'est déclarée préoccupée par le recul de la démocratie, du respect de l'État de droit et de l'indépendance du système judiciaire. Elle rappelle que 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 69ème place dans le monde.

3. Cadre juridique

14. La délégation de l'APCE rappelle que la Bulgarie a signé et ratifié la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention, 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).

15. Le cadre juridique électoral de la Bulgarie est décrit dans le chapitre 3 du rapport de l'Assemblée sur l'observation des élections législatives du 4 avril 2021. Ce rapport ne fait état que du nombre important de modifications que le parlement a adoptées le 29 avril avant les élections du 11 juillet 2021.

16. Le 29 avril 2021, le parlement a adopté de nouvelles modifications au Code électoral, qui sont entrées en vigueur le 1er mai et ont été appliquées aux élections du 11 juillet. Cette réforme portait notamment sur les points suivants:

– suppression des restrictions du nombre de bureaux de vote à l'étranger en dehors de l'Union européenne (mais aucune méthodologie de comptage des bulletins n'a été adoptée dans la procédure nationale de dépouillement – le nombre de bureaux de vote à l'étranger n'est donc pas limité, mais il n'y a pas de district électoral distinct à l'étranger et les électeurs votent pour des partis politiques sans possibilité de vote préférentiel);

– modifications liées à la composition de la Commission électorale centrale (CEC), réduction du nombre de membres à 15 et modification des procédures de leur nomination;

– proposition de surveillance vidéo du processus de dépouillement des bulletins de vote (la CEC étant chargée de rédiger les règles d'application de cette surveillance);

– introduction du vote par machine à 100 % dans les bureaux de vote de plus de 300 électeurs.

17. Les autres modifications portaient sur les points suivants:

– obligation pour l'administration électorale d'imprimer la même quantité de bulletins papier que lors des élections précédentes (le nombre d'électeurs dans un bureau de vote plus 10 %);

– procédure de vote des personnes en quarantaine, des personnes handicapées;

– iinstructions sur les protocoles d'élection et les protocoles de vote par machine;

– procédures de recours contre les décisions de la CEC.

18. Le système électoral proportionnel pour les élections des députés en vertu de l'article 246 est appliqué jusqu'à la tenue des premières élections régulières des députés après l'entrée en vigueur de la loi.

19. L'introduction de ces modifications si peu de temps avant les élections a suscité des inquiétudes, en particulier les modifications relatives à la composition de la CEC, à l'utilisation de machines à voter et à la vidéosurveillance.

20. D'autres propositions de modifications n'ont pas été adoptées, à savoir:

– l'autorisation de faire campagne dans une langue autre que la langue officielle du pays, le bulgare;

– l'introduction du vote par correspondance pour les électeurs résidant à l'étranger;

– l'organisation d'un vote à distance expérimental lors de la future élection présidentielle;

– la création d'une nouvelle circonscription électorale pour les Bulgares de l'étranger.

21. En outre, un autre développement récent est lié au financement des partis politiques. Par décision du 27 avril 2021, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelles toutes les dispositions légales qui permettent aux partis de recevoir des dons de la part d'entreprises. Il ressort de sa décision que ce n'est pas le financement par des personnes morales en tant que tel qui est contraire à la Constitution, mais la manière dont il est actuellement réglementé par la loi, à savoir 1) l'absence de plafonnement des dons et 2) la possibilité d'un financement direct ou indirect des partis politiques par l'État et les communes en dehors du financement budgétaire défini par la loi. La Cour a également estimé que ce financement budgétaire ne doit

1. Voir Doc. 15292.

pas seulement être une option mais qu'il est exigé par la Constitution. Il est du devoir constitutionnel de l'État de créer les conditions d'une vie politique démocratique fondée sur le principe du pluralisme politique. La décision de la Cour constitutionnelle a eu un effet immédiat.

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

22. L'administration des élections législatives anticipées était assurée par des organes de gestion électorale à trois niveaux: la Commission électorale centrale (CEC), les 31 commissions électorales de district (CED) et 13 012 commissions électorales de bureau de vote (CEBV). À tous les niveaux, les membres des commissions étaient nommés par les partis politiques en proportion de leur représentation parlementaire. Les observateurs de la MIOE ont été informés par la CEC que 115 CEBV ont été mises en place pour organiser le vote dans les établissements de santé, 15 dans les centres de détention provisoire; 323 CEBV ont organisé le vote mobile pour les personnes handicapées et six pour les électeurs en quarantaine.

23. La CEC est un organe permanent composé de 15 membres nommés en mars 2019. La composition actuelle a été nommée pour un mandat de cinq ans en mai 2021. À la suite des modifications de mai 2021, la CEC est composée de quatre membres nommés par le GERB, trois par le BSP et ITN (dont le président), deux par le DPS et Bulgarie démocratique (DB), et un par ISMV. Onze membres ont l'expérience des compositions précédentes de la CEC. Selon les interlocuteurs de l'OSCE/BIDDH, l'administration électorale s'est acquittée de ses tâches de manière adéquate et, pour l'essentiel, dans les délais légaux.

24. Principalement en raison de désaccords sur la répartition des postes de chefs des CED et des CEBV entre les partis politiques, un consensus n'a été atteint que dans 26 % des DEC mais dans quelque 88 % des nominations des CEBV. Les observateurs de l'OSCE/BIDDH ont généralement estimé que le travail des CED était transparent et efficace.

25. Le vote à l'étranger a été organisé dans 782 bureaux de vote dans 68 pays. Les modifications de mai 2021 ont levé la limitation du maximum de 35 bureaux de vote dans les pays hors de l'Union européenne, augmentant considérablement le nombre de bureaux de vote en Turquie, au Royaume-Uni et aux États-Unis à 112, 135 et 58, respectivement. Selon la loi, les CEBV à l'étranger devaient être constituées dans les représentations diplomatiques et dans d'autres lieux où au moins une centaine d'électeurs ont voté lors d'une élection tenue ces cinq dernières années ou dans des lieux où au moins 40 électeurs ont demandé à voter.

26. Les observateurs de la MIOE ont été informés d'un nombre très élevé de remplacements tardifs par les partis politiques de leurs membres des CEBV qui, par conséquent, n'ont pas reçu une formation suffisante, ce qui a eu un impact négatif sur la qualité de leur travail le jour du scrutin et a pu entraîner une application incohérente des procédures. De plus, selon certains interlocuteurs de l'OSCE/BIDDH, faute d'avoir été familiarisés en temps utile avec cette nouvelle technique, certains électeurs plus âgés ou peu habitués aux outils informatiques ont été découragés d'aller voter.

27. Globalement, les aspects techniques de l'élection ont été gérés de manière efficace par l'administration électorale. Les interlocuteurs de la MIOE ont exprimé divers degrés de confiance dans l'administration électorale et certains se sont inquiétés du fait que la nature politisée de sa composition entrave la prise de décision.

28. 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 délégation de l'APCE rappelle que 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 à la Convention.

29. 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. Le nombre définitif d'électeurs inscrits pour les élections législatives anticipées du 11 juillet 2021 était de 6 578 716. Un nombre total de 71 218 citoyens a été ajouté à la liste des électeurs résidant à l'étranger. Les interlocuteurs de la délégation de l'APCE ont indiqué avoir confiance en l'exactitude des listes électorales. Les électeurs pouvaient vérifier l'exactitude de leurs données personnelles sur les listes électorales publiées dans les lieux publics et en ligne.

30. La CEC est chargée de l'inscription des candidats. En cas de refus d'une inscription par la CEC, la décision peut être contestée devant la Cour administrative suprême.

31. Tout citoyen âgé d'au moins 21 ans peut se présenter aux élections de l'Assemblée nationale de Bulgarie. 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.

32. 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.

33. Pour les élections législatives du 11 juillet 2021, 5 079 candidats au total étaient inscrits sur les listes de 23 partis et coalitions. Vingt-deux pour cent des têtes de liste étaient des femmes. Il y avait un seul candidat indépendant. Selon plusieurs interlocuteurs de la délégation de l'APCE, la procédure d'inscription des candidats et des partis n'a dans l'ensemble exclu personne. La CEC a désinscrit quatre partis politiques qui n'avaient pas atteint le quota de signatures de soutien. Deux partis ont fait un recours devant la Cour administrative suprême qui a confirmé les décisions de la CEC.

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

34. La campagne électorale a démarré le 11 juin. Les candidats ont pu faire campagne sans entrave. Le gouvernement a introduit des restrictions sur les événements en personne, le 15 juin, en relation avec la pandémie de covid-19. Ces restrictions peuvent être considérées comme proportionnées et elles n'ont pas eu d'effet négatif sur la possibilité de faire campagne.

35. La loi ne contient pas de réglementation suffisante visant à prévenir l'utilisation abusive des ressources administratives durant la campagne. La délégation de l'APCE n'a pas été informée de cas d'utilisation abusive de ressources administratives, un problème récurrent et persistant en Bulgarie lors des élections précédentes. Néanmoins, certains interlocuteurs ont fait état de préoccupations limitées à cet égard et l'OSCE/BIDDH a observé quelques rares cas de mauvaise utilisation des ressources.

36. En particulier, l'OSCE/BIDDH a observé une quantité importante de matériel de campagne du GERB dans le bureau du maire de Kostinbrod. Dans le cadre de leur campagne, les maires de Vratsa et de Sofia et plusieurs députés sortants des districts de Plovdiv et de Sofia ont annoncé des projets municipaux financés par des fonds locaux ou de l'Union européenne comme des réalisations du parti sur les comptes Facebook du GERB. Le 9 juillet, les ministres de l'Intérieur et de la Culture ont participé à un événement organisé par plusieurs candidats, commémorant l'anniversaire du début des manifestations de 2020.

37. La campagne électorale au niveau national a été principalement axée sur la lutte contre la corruption, la reprise économique post-pandémique, la réforme judiciaire et le chômage. La délégation de l'APCE a été informée par différents interlocuteurs que le discours public durant la campagne a été dominé par des accusations mutuelles de corruption et d'actes répréhensibles commis entre les fonctionnaires du gouvernement provisoire et les représentants du GERB.

38. Les 18 et 25 juin, le ministre de l'Intérieur a déclaré que plusieurs affaires de corruption impliquant directement l'ancien Premier ministre, M. Borisov, devaient faire l'objet d'une enquête approfondie. Le 19 juin, M. Borisov a déclaré que les actions du gouvernement provisoire le visaient personnellement. En mai et juin, le gouvernement provisoire a remplacé les chefs de la police régionale et les gouverneurs de nombreux districts, affirmant que le comportement de certains policiers lors des élections précédentes favorisait l'achat de voix et l'intimidation des électeurs.

39. En ce qui concerne les allégations d'achat de voix, la délégation de l'APCE renvoie à son rapport d'observation des élections législatives du 4 avril 2021 dans lequel elle soulignait que «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 dans le courant de cette année, en vue de rétablir la confiance dans le processus électoral démocratique.»

40. Le 9 juillet, le ministère de l'Intérieur a informé les observateurs internationaux que la police avait reçu plus de 500 alertes concernant l'achat de voix, que des enquêtes avaient été ouvertes dans 72 cas et que 24 personnes avaient été arrêtées. La police a également émis quelque 7 000 protocoles d'avertissement à l'intention de personnes soupçonnées d'avoir été impliquées par le passé dans des systèmes d'achat de voix et a mis en place une ligne directe pour signaler les délits électoraux. Le ministre de l'Intérieur a fait état d'un cas dans la région de Haskovo impliquant quelque 28 000 personnes et d'autres cas où des dizaines de milliers de levs bulgares (BGN) destinés à l'achat de voix ont été saisis. Dans la région de Smolyan, les observateurs de l'OSCE/BIDDH ont reçu des rapports cohérents et crédibles selon lesquels les représentants de l'Agence exécutive des forêts ont fait pression sur les citoyens pour qu'ils votent pour GERB en échange de permis de coupe de bois de chauffage. Certains interlocuteurs ont allégué que les actions de la police pendant la campagne étaient parfois excessives.

41. Le financement des campagnes est encadré pour l'essentiel par le Code électoral et la Loi sur les partis politiques. 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. La plupart des recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe sur le financement des campagnes électorales n'ont toujours pas été suivies, notamment celles concernant la déclaration des dépenses avant le jour du scrutin et l'introduction de délais plus courts pour la soumission et la publication des rapports financiers.

42. Le 27 avril 2021, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelles toutes les dispositions légales permettant aux partis de recevoir des dons de la part d'entreprises, car les réglementations existantes ne fixaient aucun plafond pour les dons et permettaient le financement direct ou indirect des partis politiques par l'État et les municipalités en dehors du financement budgétaire défini dans la loi. Dans son arrêt, la Cour a souligné la nécessité de garantir le pluralisme politique et l'égalité des chances pour les candidats.

43. 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. Il existe une interdiction générale de l'utilisation abusive des ressources administratives. 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. Le Bureau d'audit national est habilité à superviser les dépenses des partis politiques et de la campagne.

44. Un financement public est octroyé à tous les partis et coalitions politiques ayant réuni respectivement plus d'1% et plus de 4% des suffrages valides aux dernières élections législatives. Soixante-sept partis et coalitions qui n'ont pas droit au financement public reçoivent 40 000 BGN pour la couverture médiatique en tant que candidats, tandis que les candidats indépendants reçoivent 5 000 BGN. La campagne peut être financée par les fonds propres du parti ou du candidat et par des dons monétaires et en nature de particuliers. La loi ne prévoit pas de plafond pour les dons mais interdit les dons provenant de non-résidents, d'institutions religieuses, de sources anonymes et étrangères.

45. Pour 2021, le montant de la subvention de l'État alloué pour chaque vote enregistré est de 8 BGN. Pour la période du 4 avril au 30 juin, six partis et quatre coalitions ont eu droit à un total de 4 379 428 BGN.

46. Le paysage médiatique est pluraliste, de nombreux médias opérant dans le pays; il reste cependant dominé par deux chaînes de télévision, Nova et BTV, et il est marqué par des clivages politiques et subit l'influence d'intérêts commerciaux et privés. De plus, la propriété des médias est très concentrée, au moins quatre chaînes de télévision nationales sont officiellement détenues par des partis politiques ou leurs dirigeants.

47. Selon la mission restreinte d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, «parmi les médias en ligne, 24 chasa, Blitz, dir.bg et Vesti.bg ont visiblement soutenu GERB; Dnevnik a largement critiqué GERB et a couvert le gouvernement sur un ton essentiellement neutre; Offnews a soutenu les six partis qui ont acheté du contenu payant sur son site Internet, ainsi que le BSP et la Bulgarie démocratique; les médias publics et privés ont offert de nombreuses options pour des programmes de couverture payante, y compris des interviews et des rapports payés présentés comme du contenu éditorial, souvent rédigés par des journalistes des médias respectifs. La couverture médiatique biaisée et l'absence de distinction entre le contenu payant et le contenu éditorial ont compromis l'intégrité éditoriale des médias».

48. La délégation de l'APCE renvoie au rapport de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe publié en octobre 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.»

6. Jour du scrutin

49. Le jour du scrutin, la délégation de l'APCE s'est scindée en huit 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 et Novi Iskar.

50. 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'APCE ont toutefois relevé les problèmes techniques et lacunes suivants dans les bureaux de vote où ils se sont rendus:

– Quelques bureaux de vote ont ouvert tardivement avec quelques problèmes techniques concernant les machines à voter.

– Dans plusieurs cas, les membres des CEBV ont eu des difficultés à démarrer les machines à voter.

– Des mesures de prévention contre la covid-19 ont été mises en place mais n'ont pas été suivies de manière uniforme.

– 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 ont été ouverts pour les personnes à mobilité réduite.

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

– Il y a un tel peuple (ITN) – 65 sièges (24,08 %);

– Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie (GERB) – 63 sièges (23,51%);

– Parti socialiste bulgare (BSP) – 36 sièges (13,39 %);

– Coalition Bulgarie démocratique (DB) – 34 sièges (12,64 %);

– Mouvement des droits et des libertés (DPS) – 29 sièges (10,7 %);

– Coalition Debout! Mafia dehors! (ISMV) –13 sièges (5,01 %);

– Votes blancs – 35 201.

52. Le taux de participation a atteint 42,19%, 6 578 716 électeurs étaient inscrits sur les listes, 2 775 410 ont voté; 2 766 426 bulletins valides et 9 342 bulletins nuls ont été recensés; les électeurs ont été 2 477 943 à utiliser les machines à voter et 297 812 les bulletins de vote.

53. Concernant le vote à l'étranger, 782 CEBV étaient ouvertes dans 68 pays: au Royaume-Uni – 135 CEBV (en avril 2021 – 35 CEBV), en Allemagne – 113 CEBV, en Turquie – 112 CEBV. Environ 180 000 électeurs ont participé aux élections; lors des élections législatives du 4 avril 2021, ce chiffre s'établissait autour de 172 000. Les résultats du vote à l'étranger selon les partis et les pays sont les suivants:

– Il y a un tel peuple (ITN) – 52,36 % (Royaume-Uni); 45,04 % (Allemagne); 1,13 % (Turquie)

– Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie (GERB) – 7,2 % (Royaume-Uni); 8,38 % (Allemagne); 4,29 % (Turquie)

– Parti socialiste bulgare (BSP) – 2,81 % (Royaume-Uni); 3,45 % (Allemagne); 0,95 % (Turquie)

– Mouvement des droits et des libertés (DPS) – 1,06% (Royaume-Uni); 3,85% (Allemagne); 90,52% (Turquie)

– Bulgarie démocratique (DB) – 18,16 % (Royaume-Uni); 21,12 % (Allemagne); 1,39 % (Turquie)

– Coalition Debout! Mafia dehors! (ISMV) – 4,03 % (Royaume-Uni); 4,77 % (Allemagne); 0,27 % (Turquie).

54. Les origines ethniques des électeurs qui ont voté pour les partis et coalitions entrés au parlement:

– Il y a un tel peuple (ITN) – 25,1 % (Bulgares); 6,1 % (Turcs);18,6 % (Roms)

– Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie (GERB) – 24,9 % (Bulgares); 6,5 % (Turcs); 24,5 % (Roms)

– Parti socialiste bulgare (BSP) – 15,2% (Bulgares); 3,2% (Turcs); 10,8 % (Roms)

– Mouvement des droits et des libertés (DPS) – 1,7 % (Bulgares); 79,1 % (Turcs); 20,5 % (Roms)

– Bulgarie démocratique (DB) – 14,3 % (Bulgares); 0,9 % (Turcs); 10,8 % (Roms)

– Coalition Debout! Mafia dehors! (ISMV) – 5,4 % (Bulgares); 0,7 % (Turcs); 4,9 % (Roms).

7. Conclusions et recommandations

55. La délégation de l'APCE a conclu que les élections législatives anticipées du 11 juillet 2021 ont permis une véritable mise en concurrence des différents candidats, et que les libertés fondamentales ont généralement été respectées. Dans les bureaux de vote, les opérations électorales étaient bien organisées. Si l'utilisation des nouvelles technologies dans les processus électoraux peut être considérée comme une évolution positive, la délégation de l'APCE est néanmoins convaincue qu'il ne suffit pas de recourir à des moyens modernes pour rétablir la confiance des Bulgares dans le caractère véritablement démocratique du processus électoral et pour empêcher la corruption politique, éviter les scandales et résoudre d'autres problèmes persistants.

56. 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. Les modifications importantes apportées hâtivement et peu de temps seulement avant les élections ont rendu obligatoire l'utilisation de machines à voter, ont limité le temps d'information des électeurs sur les nouvelles technologies et compromis la sécurité juridique.

57. S'agissant de la campagne électorale, les partis politiques et les candidats ont pu faire campagne librement, sans restriction majeure. Le gouvernement a introduit des restrictions sur les événements en personne, le 15 juin, en relation avec la pandémie de covid-19. Ces restrictions peuvent être considérées comme proportionnées et elles n'ont pas eu d'effet négatif sur la possibilité de faire campagne. Signe positif, la délégation de l'APCE n'a pas été informée de cas d'utilisation abusive des ressources administratives, problème récurrent et de longue date en Bulgarie lors des élections précédentes.

58. La campagne électorale au niveau national a été principalement axée sur la lutte contre la corruption, la relance économique post-pandémie, la réforme judiciaire et le chômage. Elle a été dominée par des accusations mutuelles de corruption et de malversations entre les fonctionnaires du gouvernement provisoire et les représentants du GERB.

59. En ce qui concerne les allégations d'achat de voix, la délégation de l'APCE rappelle une fois de plus son rapport sur l'observation des élections législatives du 4 avril 2021, dans lequel elle soulignait que «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 dans le courant de cette année, en vue de rétablir la confiance dans le processus électoral démocratique.»

60. La délégation de l'APCE a noté que le 9 juillet, le ministère de l'Intérieur a informé les observateurs internationaux que la police avait reçu plus de 500 alertes concernant l'achat de voix, que des enquêtes avaient été ouvertes dans 72 cas et que 24 personnes avaient été arrêtées. La police a également émis quelque 7 000 procès-verbaux d'avertissement à l'intention de personnes soupçonnées d'avoir été impliquées dans des systèmes d'achat de voix et a mis en place une ligne téléphonique d'urgence pour signaler les délits électoraux. La délégation de l'APCE demande maintenant aux autorités d'informer la communauté internationale et la société bulgare des résultats de ces enquêtes menées dans le plein respect de l'État de droit. Les conclusions des enquêtes seront suivies de près par la délégation de l'Assemblée.

61. Le paysage médiatique est pluraliste, de nombreux médias opérant dans le pays, mais il est dominé par deux chaînes de télévision, Nova et BTV, et il est marqué par des clivages politiques et subit l'influence d'intérêts commerciaux et privés. La propriété des médias est très concentrée, au moins quatre stations de télévision nationales sont officiellement détenues par des partis politiques ou leurs dirigeants. La délégation de l'APCE 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.

62. Le financement des campagnes est encadré pour l'essentiel par le Code électoral et la Loi sur les partis politiques. 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. La délégation de l'APCE rappelle une fois de plus 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.

63. La délégation regrette que la plupart des recommandations antérieures du GRECO sur le financement des campagnes électorales n'aient pas été prises en compte, notamment celles relatives à la déclaration des dépenses avant le jour du scrutin, à l'introduction de délais plus courts pour la soumission et la publication des rapports financiers.

64. Enfin, la délégation de l'APCE invite les autorités bulgares compétentes, en étroite coopération avec l'Assemblée, au moyen de sa procédure de suivi, 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 anticipées du 11 juillet 2021.

Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc

Président: M. Alfred HEER, Suisse

Groupe des socialistes, démocrates et verts (SOC)

– M. Yunus EMRE, Turquie
– M. Andrzej SZEJNA, Pologne

Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)

– M. Jacek PROTASIEWICZ, Pologne
– M^me^ Catia POLIDORI, Italie

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

– M. Alfred HEER, Suisse
– M^me^ Yevheniia KRAVCHUK, Ukraine
– M. Damien COTTIER, Suisse
– M. Arminas LYDEKA, Lituanie
– M. Jean-Pierre GRIN, Suisse

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

– M. Ulrich OEHME, Allemagne

Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)

– M. Andrej HUNKO, Allemagne

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. Michael JANSSEN, Conseiller juridique, Commission de Venise

Annexe 2 – Programme de la commission ad hoc (10-12 juillet 2021)

Samedi 10 juillet 2021

9:00-9:20	Accueil et briefing sur les aspects pratiques pour tous les observateurs – Artur Gerasymov, Coordinateur spécial et Chef de la mission d'observation à court terme de l'OSCE. – Pascal Allizard, Chef de la délégation d'observateurs de l'AP de l'OSCE. – Alfred Heer, Chef de la délégation d'observateurs de l'APCE.
9:30-10:45	Briefing par le BIDDH Accueil et vue d'ensemble des travaux de la MOE du BIDDH
11:00-11:45	Commission électorale centrale, Kamelya Neykova et les membres de la CEC
12:00-13:30	Dirigeants et représentants des partis politiques et des coalitions – Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie (GERB) – There is such a people – Parti socialiste bulgare (BSP) – Mouvement pour les droits et les libertés (MRF) – Coalition de la Bulgarie démocratique – Coalition "Stand Up! Get out!" Remarques finales
14:00-15:00	Réunion avec les chauffeurs et interprètes de la délégation de l'APCE, distribution des formulaires d'observation

Dimanche 11 juillet 2021

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

Lundi 12 juillet 2021

8:00-09:00	Débriefing de la délégation de l'APCE

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

Les libertés fondamentales ont été généralement respectées lors d'élections bulgares pluralistes, mais les lacunes de l'environnement médiatique et l'absence de campagne axée sur les questions de fond ont nui à la mobilisation des électeurs, selon les observateurs internationaux.

SOFIA, 12 juillet 2021 – Les élections législatives anticipées qui se sont tenues en Bulgarie ont permis une véritable mise en concurrence des différents candidats et les libertés fondamentales ont été respectées dans l'ensemble, constatent les observateurs internationaux dans leur déclaration. La campagne a été marquée par des accusations mutuelles de corruption émanant de l'ancien parti au pouvoir et du gouvernement provisoire, ainsi que par les efforts des services répressifs visant à empêcher l'achat de voix, précisent-ils.

Les élections se sont déroulées dans un cadre juridique qui était globalement adéquat mais qui avait été considérablement modifié peu avant le scrutin, ce qui a compliqué la préparation des élections et compromis la sécurité juridique, estiment les observateurs. Les aspects techniques des élections ont été gérés efficacement, malgré le calendrier serré, la pandémie de COVID-19 et l'adoption tardive d'un certain nombre de dispositions procédurales importantes.

> *«Ces élections ont eu lieu dans un climat de défiance persistante de la population à l'égard de la classe politique, imputable principalement aux nombreuses allégations de corruption et à l'échec des tentatives de formation d'un gouvernement après les élections d'avril», a expliqué Artur Gerasymov, coordinateur spécial et chef des observateurs à court terme de l'OSCE. «En outre, l'influence exercée par les responsables politiques et la forte concentration de la propriété des médias ont eu des répercussions négatives sur les lignes éditoriales et sur le pluralisme des médias en général. Le manque de reportages complets réalisés par des journalistes a limité la capacité des électeurs à faire un choix éclairé.»*

Les médias ont essentiellement rendu compte des activités du gouvernement provisoire et de l'ancien parti au pouvoir (le GERB), au détriment des autres candidats. Les agressions de journalistes n'ont pas donné lieu à des enquêtes; cette lacune, associée à la criminalisation de la diffamation, encourage l'autocensure.

> *«Dans les bureaux de vote, les opérations électorales étaient bien organisées, mais une élection ne se résume pas au jour du scrutin. Les modifications importantes apportées hâtivement et peu de temps seulement avant l'élection ont rendu obligatoire l'utilisation de machines à voter, alors qu'aucune étude n'avait été menée sur leur utilisation lors des élections du 4 avril», a fait remarquer Alfred Heer, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). «Si l'utilisation des nouvelles technologies dans les processus électoraux peut être considérée comme une évolution positive, la délégation de l'APCE est néanmoins convaincue qu'il ne suffit pas de recourir à des moyens modernes pour rétablir la confiance des Bulgares dans le caractère véritablement démocratique du processus électoral et pour empêcher la corruption, éviter les scandales et résoudre d'autres problèmes persistants. L'Assemblée (au moyen de sa procédure de suivi) et la Commission de Venise demeurent prêtes à coopérer avec la Bulgarie pour améliorer le cadre juridique et les pratiques électorales.»*

À la suite des modifications apportées aux lois électorales en mai, l'utilisation de machines à voter est devenue obligatoire pour la plupart des électeurs, une nouvelle Commission électorale centrale (CEC) a été créée et les dispositions qui limitaient la mise en place de bureaux de vote à l'étranger ont été supprimées. La décision d'imposer l'utilisation de machines à voter dans les bureaux où sont inscrits au moins 300 électeurs, en Bulgarie comme à l'étranger, a été prise dans le but de réduire le risque de fraude électorale, notamment d'achat de voix.

Il est cependant à craindre que, faute d'avoir été familiarisés en temps utile avec cette nouvelle technique, certains électeurs plus âgés ou peu habitués aux outils informatiques n'aient été découragés d'aller voter. Les documents imprimés générés par les machines ont servi de résultats officiels mais la législation ne prévoit pas de mécanisme de vérification de ces calculs automatiques, ce qui nuit à la transparence.

Dans les bureaux de vote où les observateurs se sont rendus le jour du scrutin, les opérations de vote se déroulaient en général conformément aux procédures prévues. Globalement, les machines à voter ont bien fonctionné; apparemment, des pannes ont obligé à revenir aux bulletins papier dans seulement 0,5 pour cent des bureaux de vote.

> *«Malgré la brièveté des préparatifs, la création d'une nouvelle Commission électorale centrale et l'utilisation massive de machines à voter, les élections ont été globalement bien organisées», a déclaré Elona Gjebrea Hoxha, cheffe de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. «Toutefois, le*

développement du recours aux technologies modernes rend nécessaire de renforcer la formation des électeurs, pour augmenter leur compétence et leur confiance à l'égard de ces nouvelles manières de voter.»

«C'est la première fois que le gouvernement s'est employé aussi activement à traiter les allégations persistantes d'achat de voix, qui constitue un problème répandu mais difficile à cerner. Ainsi, le ministre de l'Intérieur a rendu compte publiquement de l'état d'avancement des enquêtes sur les affaires d'achat de voix», a indiqué Tana de Zulueta, cheffe de la mission restreinte d'observation électorale du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE. «En revanche, des lacunes législatives et le caractère limité des obligations d'information, et des moyens de faire respecter ces obligations, ont réduit la transparence du financement de la campagne.»

Dans le cadre d'un processus généralement inclusif, l'administration électorale a enregistré 5 086 candidats, issus de 23 partis et coalitions; 29 pour cent de ces personnes étaient des femmes. L'administration électorale a dûment rempli ses missions et a respecté la plupart des délais imposés par la législation. Toutefois, étant donné que la CEC avait une composition partisane et ne disposait pas d'une capacité institutionnelle en rapport avec les pouvoirs que lui confère la législation, elle pourrait avoir été empêchée de trancher efficacement les questions litigieuses.