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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 15656
21 novembre 2022

Observation des élections législatives anticipées en Bulgarie (2 octobre 2022)

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

1. Introduction

1. Le 2 août 2022, après le vote d'une motion de censure et trois tentatives infructueuses de former un nouveau gouvernement, le Président de la Bulgarie a dissous la 47e Assemblée nationale et convoqué des élections législatives anticipées pour le 2 octobre 2022. Il s'agissait donc des troisièmes élections législatives anticipées depuis les élections législatives régulières du 4 avril 2021, une situation sans précédent dans l'histoire du pays.

2. À l'invitation du président de l'Assemblée nationale bulgare, le Bureau de l'Assemblée parlementaire a décidé, lors de sa réunion du 12 septembre 2022, d'observer ces élections anticipées et a constitué à cet effet une commission ad hoc composée de 20 membres (SOC – 6; PPE/DC – 6; CE/AD – 4; ADLE – 3; GUE – 1) et des deux corapporteurs de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi). Il a aussi convenu de conserver le même président de la commission ad hoc, M. Alfred Heer (Suisse, ADLE), que pour les élections qui se sont déroulées précédemment en 2021 (élections législatives du 4 avril et élections législatives anticipées du 11 juillet et du 14 novembre 2021). La liste des membres de la commission ad hoc 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 qualité de conseiller juridique.

4. La commission ad hoc de l'Assemblée (ci-après «la délégation de l'APCE») est intervenue dans le cadre de la mission internationale d'observation des élections (MIOE), laquelle comprenait également le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

5. Le 30 septembre et le 1er octobre 2022, la commission ad hoc de l'Assemblée (délégation de l'APCE) a rencontré des dirigeants et des représentants de partis politiques et de coalitions, des membres de la mission d'observation électorale du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (MOE/BIDDH), des membres de la commission électorale centrale (CEC) et des représentants des ONG et des médias, préalablement à l'observation du scrutin du 2 octobre. Le programme des réunions de la délégation est présenté à l'annexe 2.

6. Le jour du scrutin, la délégation de l'APCE s'est scindée en onze équipes qui ont observé le vote à Sofia et ses environs, ainsi que dans les régions de Blagoevgrad, Kustendil, Pazardzhik, Pernik, Plovdiv, Velingrad et Vratsa. Le lendemain, la MIOE a tenu une conférence de presse et publié un communiqué de presse (annexe 3).

7. La MIOE a conclu que les élections législatives anticipées tenues en Bulgarie le 2 octobre avaient permis une véritable mise en concurrence des candidats et que les libertés fondamentales avaient été dans l'ensemble respectées, même si des allégations d'achat de voix et de pressions exercées sur les électeurs

ont entaché certaines parties du processus. Malgré le début tardif des préparatifs et les capacités techniques et administratives limitées de l'administration électorale, les élections ont été organisées de manière satisfaisante.

8. La délégation de l'APCE souhaite remercier le secrétariat de la délégation bulgare à l'Assemblée et la Direction des droits de l'homme du ministère bulgare des Affaires étrangères pour l'aide précieuse apportée à l'organisation de cette mission d'observation des élections.

2. Le contexte politique

9. L'Assemblée a observé toutes les élections législatives et présidentielles organisées en Bulgarie depuis 1990. Ces dernières élections anticipées se sont tenues dans des conditions inédites dans l'histoire de la Bulgarie, puisqu'il s'agissait des quatrièmes élections législatives en 18 mois.

10. Avant le 4 avril 2021, le paysage politique bulgare était dominé par deux grands partis politiques: le parti Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie (GERB), affilié au Parti populaire européen (PPE), et le Parti socialiste bulgare (BSP), qui gouvernent le pays en alternance depuis 15 ans. Les élections du 4 avril 2021 avaient apporté des modifications significatives à la scène politique précédemment marquée par la domination des deux partis, avec l'entrée au parlement de nouveaux partis politiques – Il y a un tel peuple (ITN) – et de deux nouvelles coalitions – Coalition Bulgarie démocratique (DB) et Coalition Debout! Mafia dehors! (ISMV). Six partis et coalitions politiques franchissaient le seuil des 4 %, remportant des sièges parmi les 240 que compte le parlement: GERB – 75 sièges (25,8 %); ITN – 51 sièges (17,4 %); BSP – 43 sièges (14,79 %); Mouvement pour les droits et les libertés (MRF) – 30 sièges (10,36 %); DB – 27 sièges (9,31 %); ISMV – 14 sièges (4,65 %).

11. La délégation de l'APCE avait observé ces élections dans le cadre d'une MIOE qui avait conclu qu'elles avaient permis une véritable mise en concurrence des candidats et qu'elles avaient été organisées de manière efficace, malgré les difficultés liées à la pandémie de covid-19. Toutefois, la MIOE avait considéré que l'utilisation massive de ressources de l'État avait donné un avantage non négligeable au parti au pouvoir. Elle avait également déploré la persistance de certains problèmes, 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 vulnérables sur les plans économique et social. La délégation de l'APCE avait demandé aux autorités bulgares compétentes de veiller à ce que ces graves allégations fassent dûment l'objet d'enquêtes avant les élections nationales suivantes, afin de rétablir la confiance dans le processus électoral.

12. Cependant, le parlement n'était pas parvenu à former un gouvernement et le 12 mai 2021, le Président de la Bulgarie dissolvait l'Assemblée nationale et convoquait des élections législatives anticipées le 11 juillet.

13. Une nouvelle fois, une délégation de l'APCE avait observé le déroulement de ces élections anticipées dans le cadre d'une MIOE qui avait conclu qu'il y avait bien eu une mise en concurrence des différents candidats et que les libertés fondamentales avaient été respectées dans l'ensemble. Toutefois, elle avait émis des critiques concernant l'instauration précipitée de l'utilisation obligatoire de machines à voter, alors qu'aucune étude n'avait été menée sur leur utilisation partielle lors des élections d'avril 2021. Les observateurs de l'APCE ont rappelé que, si l'utilisation de nouvelles technologies dans les processus électoraux pouvait être considérée comme une évolution positive, elles ne pouvaient à elles seules rétablir la confiance de la population générale dans le caractère véritablement démocratique du processus électoral, ni exclure les cas de corruption politique, les scandales et autres problèmes persistants. La MIOE s'était également inquiétée de l'absence de reportages médiatiques exhaustifs, limitant la capacité des électeurs à faire des choix éclairés, ainsi que de l'absence d'enquêtes sur les attaques contre des journalistes et de la criminalisation de la diffamation, deux phénomènes susceptibles d'encourager l'autocensure.

14. Lors des élections législatives du 11 juillet 2021, les mêmes six partis et coalitions franchissaient le seuil des 4 %, mais le parti populiste ITN devançaient de peu le GERB: ITN – 65 sièges (24,08 %); GERB – 63 sièges (23,51 %); BSP – 36 sièges (13,39 %); DB – 34 sièges (12,64 %); MRF – 29 sièges (10,71 %); Coalition Debout! Mafia dehors! (ISMV) – 13 sièges (5,01 %). Le taux de participation était de 42,19 %.

15. Les espoirs de voir se former une coalition (autour de l'opposition au GERB) ont été rapidement anéantis, car l'ITN a déclaré qu'il ne participerait à aucune coalition et qu'il gouvernerait seul, avec un «gouvernement d'experts» composé uniquement de membres du parti ITN. Pour la deuxième fois, le parlement n'est pas parvenu à former un gouvernement. Le 14 septembre 2021, le parlement a de nouveau été dissous et de nouvelles élections législatives ont été programmées pour le 14 novembre 2021, date de l'élection présidentielle officielle prévue.

16. Une délégation de l'APCE, seule observatrice cette fois, a réaffirmé que ces élections anticipées avaient permis la mise en concurrence des différents candidats et que les libertés fondamentales avaient été respectées. Toutefois, les problèmes récurrents de manque de confiance de la population dans le processus électoral, de vote «contrôlé» et d'achats de voix, ainsi que le recours anormalement intensif au vote à l'urne mobile, malgré les efforts considérables déployés par les forces de l'ordre pour mettre un frein aux pratiques d'achats de voix, sont restés très préoccupants.

17. Lors des élections anticipées du 14 novembre, sept partis et coalitions ont franchi le seuil des 4 %, avec un nouveau venu dans la course électorale – le parti Nous continuons le changement (PP) – qui a remporté 25,67 % des suffrages (67 sièges). Le PP était suivi du GERB – 59 sièges (22,74 %); du MRF – 34 sièges (13 %); du BSP – 26 sièges (10,21 %); de l'ITN – 25 sièges (9,52 %); de la DB – 16 sièges (6,37 %) et de Vuzeajdane (Renaissance) – 13 sièges (4,86 %). La participation est tombée à 40,23 %.

18. Ces troisièmes élections ont réussi à sortir la Bulgarie de l'impasse politique. Dirigé par Kiril Petkov, ancien ministre de l'Économie du gouvernement provisoire de Stefan Yanev (mai-décembre 2021), le PP a formé un gouvernement de coalition avec le BSP pour la Bulgarie (BSPzB), l'ITN et la DB. Kiril Petkov a été élu Premier ministre le 13 décembre 2021 et le gouvernement a été formé le même jour.

19. Le nouveau gouvernement a pris ses fonctions en promettant de lutter contre la corruption, mais sans être parvenu à s'entendre sur un programme de coalition. Très vite, les membres de la coalition se sont mutuellement accusés de saper les décisions gouvernementales, notamment au sujet de l'agression russe contre l'Ukraine. En février 2022, le Premier ministre Kiril Petkov a demandé la démission de Stefan Yanev de son poste de ministre de la Défense, après que ce dernier eut minimisé la nécessité d'augmenter le nombre de troupes de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) dans le pays et refusé d'employer le mot «guerre» en référence à l'agression de la Russie contre l'Ukraine. Le Premier ministre s'est également heurté au refus du BSP d'envoyer davantage d'aide militaire à l'Ukraine. Le 8 juin, le parti ITN, qui avait appelé à une coopération énergétique avec la Russie même après la décision de Gazprom de couper l'approvisionnement en gaz de la Bulgarie, s'est retiré de la coalition en invoquant des désaccords relatifs au budget de l'État, à l'augmentation de la dette et à la lenteur des progrès dans la lutte contre la corruption.

20. Le 22 juin 2022, le gouvernement a été sanctionné par une motion de censure et Kiril Pektov a officiellement démissionné de son poste de premier ministre le 27 juin. Le Président Rumen Radev a ensuite convoqué de nouvelles élections législatives anticipées pour la date du 2 octobre. Il a nommé un gouvernement provisoire sous la direction d'un ancien ministre du Travail, Galab Donev, un indépendant proche du BSP, dont la mission principale était d'organiser les élections et de gouverner le pays jusqu'à la mise en place d'une nouvelle administration. Ainsi, sur les 18 mois de période électorale, la Bulgarie a été gouvernée dix mois par des gouvernements provisoires.

21. Depuis des décennies, les élites politiques bulgares se divisent sur leurs affinités avec l'Union européenne/l'OTAN et la Russie. La guerre en Ukraine et ses graves répercussions sur l'énergie, l'économie, l'emploi et la politique, ainsi que la pandémie de covid-19, ont encore accentué ces clivages. Cette quatrième campagne électorale consécutive a donc démarré dans un climat politique, social et économique amplement modifié par rapport aux trois élections précédentes. Elle a également été marquée par une immense déception des électeurs vis-à-vis des acteurs politiques récemment élus qui n'ont pas tenu leurs promesses, mais aussi par le sentiment d'un grave déficit de valeurs, d'idées et de stratégies pour l'avenir du pays.

22. Les sondages préélectoraux prévoyaient que le prochain parlement serait de nouveau fragmenté, puisque six à huit partis environ semblaient avoir une chance de franchir la barre des 4 %. Dans un sondage public réalisé le 29 septembre, plus de 80 % des personnes interrogées ont exprimé une relative certitude que ces élections ne permettraient pas, une fois de plus, de former un gouvernement. Les espoirs de l'année précédente ont laissé la place à une forme de désillusion qui, combinée à l'absence d'alternatives claires en matière de gouvernement, a plongé l'électorat dans l'hésitation quant à la pertinence de voter et pour qui. Par conséquent, la participation des électeurs est devenue le facteur décisif de ces élections anticipées.

3. Cadre juridique

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

24. L'Assemblée nationale bulgare est un organe unicaméral composé de 240 membres. Les députés sont élus sur la base d'un système de représentation proportionnelle à listes ouvertes à partir de 31 circonscriptions plurinominales. Le seuil de représentation est fixé à 4 % des suffrages valides au niveau national; les candidats indépendants doivent quant à eux atteindre le quota électoral calculé selon la méthode de Hare-Niemeyer.

25. Le cadre juridique est généralement propice à la conduite d'élections démocratiques. Les principales dispositions législatives régissant les élections parlementaires figurent dans le Code électoral, qui a été modifié plusieurs fois depuis 2014.

26. Outre la Constitution de la Bulgarie de 1991 et le Code électoral de 2014, les autres textes législatifs pertinents pour les élections bulgares sont les suivants: 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, ainsi que d'autres lois et décisions de la CEC.

27. Aucune modification n'a été apportée au droit électoral depuis les précédentes élections de novembre 2021. Les dernières modifications de fond du Code électoral ont été adoptées en mai 2021 et ont notamment imposé le recours obligatoire à des machines à voter dans les bureaux de vote comptant plus de 300 électeurs, réduit le nombre de membres de la CEC de 20 à 15 et supprimé la limitation du nombre total de bureaux de vote établis à l'étranger. La modification relative au recours obligatoire à la machine à voter a été contestée devant la Cour constitutionnelle en 2021, sans succès. 290 bureaux de vote situés hors de Bulgarie ont également été équipés de machines à voter, et 233 d'entre eux ont reçu une deuxième machine.

28. Depuis 2016 le vote est obligatoire, mais les personnes qui ne votent pas ne sont passibles d'aucune sanction.

29. Sur le bulletin, les électeurs peuvent indiquer «Je ne soutiens personne». Ces voix sont prises en considération dans le calcul du taux de participation, mais pas dans le résultat final.

30. Tout·e citoyen·ne âgé·e de plus de 18 ans, à l'exception des personnes qui sont sous le coup d'une interdiction judiciaire ou qui purgent une peine de prison, est libre d'élire les autorités de l'État et des collectivités locales et de voter lors de référendums. En 2017, un avis conjoint du BIDDH et de la Commission de Venise sur des amendements au Code électoral[1] a recommandé que cette restriction du droit de vote des détenus soit limitée aux infractions les plus graves. En 2016, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que cette restriction générale était disproportionnée et constituait une violation de l'article 3 du Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme.

31. Tout·e citoyen·ne âgé·e d'au moins 21 ans peut se présenter aux élections à l'Assemblée nationale, à condition de ne pas avoir été condamné·e pour une infraction, quelle que soit sa gravité. Il est également interdit aux citoyens ayant une double nationalité de se présenter aux élections législatives. En outre, il est interdit de faire campagne dans une autre langue que le bulgare; il n'existe pas de mesures visant à promouvoir la participation des femmes et des minorités; et les possibilités de contester le résultat des élections sont limitées. Au fil des ans, les rapports de la MIOE et de l'APCE ont appelé les autorités concernées à supprimer du droit électoral ces incohérences et dispositions ambiguës.

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

4.1. Administration électorale

32. En Bulgarie, la gestion des élections législatives est assurée par des organes d'administration des élections, sur trois niveaux: la CEC, les 31 commissions électorales de circonscription ou district (régionales) et des commissions électorales locales.

33. Selon l'article 46 du Code électoral, tel qu'il a été modifié en avril 2021, la CEC se compose de 15 membres, dont un·e président·e, des vice-président·e·s et un·e secrétaire, nommés par les partis et coalitions représentés proportionnellement au parlement. Les membres sont nommés par décret du Président de la République après consultations publiques et selon une procédure déterminée par le Président, sur la base d'une proposition des partis et coalitions représentés au parlement. La composition actuelle a été nommée en mai 2021 pour un mandat de cinq ans.

1. Avis n° 867/2016, CDL-1D(2017)016.

34. La CEC nomme les commissions électorales régionales. Les représentants d'un seul parti ou d'une seule coalition ne doivent pas être majoritaires au sein de la commission électorale régionale. Le ou la président·e, le ou la vice-président·e et le ou la secrétaire ne peuvent appartenir à un même parti ou à une même coalition. Les commissions électorales régionales ou les commissions électorales municipales désignent les commissions électorales locales pour chaque circonscription locale de Bulgarie au plus tard 25 jours avant le jour du scrutin.

35. Les commissions électorales locales se composent d'un·e président·e, d'un·e vice-président·e, d'un·e secrétaire et de membres. Les représentants d'un parti ou d'une coalition ne doivent pas être majoritaires et le ou la président·e, le ou la vice-président·e et le ou la secrétaire ne peuvent appartenir à un même parti ou à une même coalition. Le nombre de membres des commissions électorales locales est compris entre cinq et sept pour les bureaux de vote de moins de 500 électeurs, et entre cinq et neuf pour les bureaux de vote de plus de 500 électeurs.

36. Au total, 11 845 commissions électorales locales ont été nommées pour les bureaux de vote ordinaires, 292 pour les bureaux de vote mobiles, 121 pour les bureaux de vote spéciaux installés dans les hôpitaux et les institutions sociales, 15 dans les centres de détention provisoire et 755 pour les bureaux de vote établis dans 62 pays étrangers.

37. Bien que le système ne soit pas compliqué en soi, les observateurs de l'APCE ont été surpris de constater que bon nombre de président·e·s de commissions électorales locales interrogés ne semblaient pas savoir comment ni par qui ils ou elles avaient été nommés. Les experts de la MOE du BIDDH ont expliqué que les représentants politiques locaux n'étaient pas parvenus à s'entendre sur la composition de 26 des 31 commissions électorales de district et d'un certain nombre de commissions électorales locales dans onze circonscriptions. Les membres de ces commissions respectives ont donc été nommés directement par des décisions des organes supérieurs de l'administration électorale.

38. La délégation de l'APCE a été informée que, malgré des délais serrés, l'administration électorale avait géré les aspects administratifs et techniques des préparatifs électoraux de manière adéquate et, pour l'essentiel, dans le respect des délais légaux. La CEC a tenu des sessions périodiques, a diffusé les sessions en ligne et a adopté la plupart des décisions en temps utile. Cependant, son activité a manqué de transparence, certaines sessions ont été passées sous silence, des décisions protocolaires n'ont pas été publiées à temps. Le règlement de la CEC autorise la tenue de sessions à huis clos partiel pour des raisons de protection des données, mais exige une annonce publique des motifs du huis clos.

39. Les interlocuteurs de l'APCE ont salué la campagne d'information des électeurs menée par la CEC à la télévision et en ligne, qui était principalement centrée sur l'utilisation des machines à voter, en complément de la campagne de démonstration organisée par les administrations régionales et municipales à travers le pays. Parmi les autres thèmes évoqués figuraient les options d'inscription sur les listes électorales, l'accessibilité des bureaux de vote pour les électeurs handicapés et le vote à l'étranger.

40. Néanmoins, les capacités administratives et techniques limitées de la CEC ont altéré sa capacité à remplir son mandat. Cela s'est principalement ressenti dans le traitement des votes par les machines, sur lequel la CEC n'exerce pas encore le contrôle effectif exigé par la loi et par la recommandation du Conseil de l'Europe de 2017 sur le vote électronique.

41. Bien que la CEC ait confié à des experts externes une partie du transfert de connaissances du fabricant des machines à voter Smartmatic à la CEC début 2022, le processus a été retardé du fait d'un manque de capacités techniques internes. Par conséquent, la CEC a utilisé les machines à voter achetées pour les élections précédentes et a demandé au fournisseur, Ciela Norma, de fournir le logiciel et d'assurer la logistique et la formation du personnel électoral. La livraison et la préparation tardives des machines à voter ont retardé le processus de certification des machines à voter sélectionnées au hasard à quelques jours avant les élections, ce qui n'a pas laissé suffisamment de temps pour réaliser une évaluation complète des résultats avant le jour du scrutin.

42. Un certain nombre de questions juridiques concernant l'utilisation des machines à voter restent en suspens. Par exemple, la loi dispose que les résultats comptabilisés par ces machines sont officiels; cependant, elle ne prévoit pas de mécanisme pour vérifier l'exactitude du décompte des voix. La CEC a demandé à toutes les commissions électorales locales de procéder à un comptage de contrôle manuel des reçus imprimés par les machines à voter. Toutefois, la loi ne prévoit rien en cas de divergence entre le comptage par la machine et le comptage manuel, ce qui est contraire aux Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre des dispositions de la Recommandation CM/Rec(2017)5 sur les normes relatives au vote électronique.

43. Le gouvernement provisoire de la Bulgarie a alloué près de 71 millions BGN (36,4 millions EUR) à l'organisation de ces élections anticipées.

4.2. Listes électorales

44. Les listes électorales sont établies par les administrations municipales. Chaque électeur ou électrice est inscrit·e sur une seule liste et enregistré·e en fonction de son adresse permanente. Si un électeur ou une électrice n'est pas enregistré·e sur une liste électorale, mais habilité(e) à voter, il ou elle devra justifier de ce droit en présentant à la commission électorale locale dont il ou elle relève une déclaration-type indiquant qu'il ou elle n'a pas voté et ne votera pas ailleurs.

45. Des listes électorales spéciales sont établies pour permettre le vote hors des bureaux de vote, que ce soit dans des établissements médico-thérapeutiques, des institutions spécialisées, des prisons ou des bateaux de navigation. Des listes électorales spécifiques sont également établies pour le vote à l'étranger à partir des demandes soumises par des Bulgares vivant à l'étranger et souhaitant exercer leur droit de vote via les missions diplomatiques et consulaires.

46. Contrairement aux normes internationales et aux recommandations formulées de longue date, la législation électorale bulgare continue d'appliquer des restrictions excessives au droit de vote des personnes privées de leur capacité juridique par une décision de justice définitive ou purgeant une peine de prison, quelle que soit la gravité de l'infraction.

47. Les étudiants peuvent voter là où ils étudient. Le 28 janvier 2021, la loi sur les mesures et actions dans les situations d'urgence a été modifiée pour permettre aux personnes en quarantaine ou hospitalisées en raison de la pandémie de covid-19 de demander à avoir accès à une urne mobile ou à voter dans des bureaux de vote spéciaux.

48. Au total, 6 602 900 électeurs étaient inscrits pour voter lors de ces élections. Si la plupart des interlocuteurs de l'APCE se sont déclarés confiants quant à l'exactitude des listes électorales, certains ont fait part de leurs craintes que ces listes contiennent des informations périmées ou redondantes. Il semblerait que ce soit principalement l'électorat rom qui n'ait pas pu voter faute d'adresse permanente et/ou de carte d'identité. Des inscriptions supplémentaires étaient possibles le jour du scrutin.

4.3. Enregistrement des candidats

49. La CEC est responsable de l'inscription des candidats. Au total, 22 partis politiques et 6 coalitions ont été enregistrés pour se disputer les 240 sièges de l'Assemblée nationale. Au départ, la CEC avait enregistré 24 partis politiques et 7 coalitions. Après vérification des documents de candidature, une coalition a été exclue en raison d'un nombre insuffisant de signatures de soutien. Un parti politique s'est retiré et un autre n'a présenté aucune liste de candidats dans aucune des circonscriptions, mais est resté officiellement enregistré.

50. Le nombre total de candidats enregistrés était de 5 333 sur 867 listes de candidats enregistrées, dont deux candidats indépendants. 1 576 des candidats enregistrés étaient des femmes. Les candidats pouvaient se présenter au maximum dans deux circonscriptions; 1 927 candidats figuraient sur deux listes de candidats.

5. Contexte et financement de la campagne électorale

5.1. Contexte de la campagne

51. La campagne électorale officielle a démarré 30 jours avant le jour du scrutin, soit le 2 septembre 2022, et s'est terminée 24 heures avant le jour du scrutin.

52. La MIOE a conclu que les candidats avaient pu faire campagne librement et sans entrave, et que les libertés fondamentales de réunion et d'expression avaient été largement respectées.

53. La législation électorale contient certaines réglementations visant à prévenir l'utilisation abusive des ressources administratives ou de fonctions pendant la campagne, mais elle autorise les hauts fonctionnaires à faire campagne sans restriction. Les experts de la mission d'observation des élections du BIDDH ont informé les observateurs de l'APCE que les maires faisaient fréquemment campagne pour le compte de candidats représentant leur parti, ce qui est légalement interdit. Le Président de la République et les membres du gouvernement provisoire auraient également pris une part importante à la campagne préélectorale par le biais de déclarations critiques envers les décisions des gouvernements précédents.

54. Les allégations répétées d'achat de voix et de pressions exercées sur les employés des secteurs public et privé ainsi que la dépendance des électeurs à l'égard des employeurs locaux dans les communautés économiquement vulnérables ont suscité des inquiétudes quant à la capacité des électeurs à faire leur choix sans crainte de représailles. Le cadre juridique n'aborde pas suffisamment la question des campagnes menées par des fonctionnaires de haut niveau, et ces cas ont soulevé des préoccupations sur le plan de l'égalité des chances et de l'utilisation abusive des ressources publiques.

55. La campagne a néanmoins permis une véritable mise en concurrence d'un large éventail de candidats représentant différents points de vue, même si elle a été marquée par une certaine lassitude des électeurs et le sentiment que ces élections ne suffiraient pas pour sortir de l'impasse. Le ton de la campagne est resté négatif pour l'essentiel et centré sur les accusations mutuelles de corruption ou de malversation entre les partis. Les médias traditionnels et les médias en ligne ont été utilisés dans la campagne, et les plateformes des réseaux sociaux ont gagné du terrain. La campagne a été axée sur les politiques énergétiques, l'inflation, les préoccupations socio-économiques croissantes, la corruption et la crainte d'une instabilité internationale croissante causée par la guerre en Ukraine.

56. Certains interlocuteurs ont souligné le fait que la campagne électorale était plus géopolitique que politique, et que les décisions importantes n'étaient pas prises dans le pays, mais ailleurs. L'observation de la couverture médiatique (télévision, radio, presse) ainsi que des plateformes en ligne et des réseaux sociaux ont révélé que les mots tels que «Russie», «Ukraine», «Amérique» (États-Unis) et «Europe» (Union européenne) étaient utilisés entre 8 et 10 fois plus que «Bulgarie» pendant la campagne.

57. À un autre niveau, la campagne a également révélé que la division politique traditionnelle gauche-droite avait été remplacée par un clivage entre les «partis en faveur du statu quo» (GERB, MRF, Revival) et les «partis pour le changement» (PP, BSP, DB, ITN) dans leurs attitudes envers la gouvernance.

5.2. Financement de la campagne

58. Le financement des campagnes est encadré pour l'essentiel par le Code électoral de 2014, la loi relative aux partis politiques de 2005 et la loi de 2015 relative à la Cour des comptes. Les recommandations antérieures du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe concernant l'utilisation des moyens publics par les partis ainsi que d'autres recommandations de longue date demeurent sans suite ou ne sont que partiellement prises en compte, notamment l'absence de déclaration des dépenses avant le jour du scrutin et l'introduction d'un délai pour la publication du rapport d'audit.

59. Le financement des partis politiques, des coalitions et des candidats repose sur des fonds publics[2] ainsi que sur les ressources financières du parti ou de la coalition, sur celles des candidats et sur des contributions de personnes physiques. Les contributions anonymes, les contributions de personnes morales, les contributions de l'étranger (de personnes physiques, d'États, d'entreprises publiques et d'organisations étrangères à but non lucratif) et les contributions d'institutions religieuses sont interdites.

60. 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. 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 l'absence de plafonnement des dons et 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 constitutionnelle a estimé que ce financement budgétaire ne devait pas seulement être une option mais qu'il était 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.

61. 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 une commission d'investiture.

62. La Cour des comptes bulgare est compétente pour superviser les dépenses des partis politiques et les dépenses de campagne. Pendant la campagne, les candidats étaient tenus de déclarer, aux fins de publication dans le registre de la Cour des comptes, tous les dons dans les sept jours suivant leur réception,

2. Les partis et les coalitions politiques qui ont obtenu respectivement au moins 1 % et 4 % des suffrages valides au niveau national lors des élections précédentes ont droit à un financement public annuel. Les partis et coalitions qui n'ont pas droit au financement public et qui ont enregistré une liste de candidats dans toutes les circonscriptions électorales reçoivent 40 000 BGN pour les frais de couverture médiatique, tandis que les candidats indépendants reçoivent 5 000 BGN.

ainsi que des informations sur les contrats conclus avec des médias ou des agences de relations publiques. Plusieurs interlocuteurs ont toutefois exprimé leur inquiétude concernant des divergences entre les dépenses réelles et les dépenses déclarées.

63. Les lacunes législatives et les capacités limitées de contrôle restent problématiques, car elles nuisent à la transparence du financement des campagnes et à la reddition des comptes de campagne.

6. Paysage médiatique et couverture des élections

64. Le paysage médiatique bulgare est dynamique. La télévision et les médias en ligne sont les principales sources d'information, suivies par Facebook et TikTok. Le Groupe bTV et le Groupe Nova Broadcasting dominent le marché national des médias. Les troisièmes médias les plus populaires sont publics: la radio nationale bulgare (BNR) et la télévision nationale bulgare (BNT).

65. Le cadre juridique des médias offre généralement une base solide pour protéger le droit à la liberté d'expression et la liberté des médias. Les règles détaillées du Code électoral prévoient un temps d'antenne gratuit et un temps d'antenne payant sur les chaînes publiques.

66. Cependant, dans la pratique, la concentration de la propriété des médias et la relation symbiotique entre certains médias et les partis politiques réduisent le pluralisme et diminuent la confiance du public dans le travail des journalistes, en contradiction avec les normes internationales. En outre, des cas récents de procès civils et pénaux prolongés intentés contre des médias d'investigation indépendants, avec des demandes de dommages et intérêts allant jusqu'à 1 million de BGN, soulignent la vulnérabilité des journalistes aux pressions exercées par les tribunaux et les incitent à l'autocensure éditoriale.

67. Les radiodiffuseurs de service public sont tenus de couvrir les élections conformément aux principes d'équité et d'objectivité et d'allouer du temps d'antenne gratuit à chaque candidat. La couverture des élections par des radiodiffuseurs privés est en grande partie non réglementée.

68. La délégation de l'APCE a été informée qu'en vertu du principe de «participation égale», tous les candidats se voyaient offrir un temps d'antenne égal sur la BNT et la BNR. Cependant, ces chaînes n'ont pas couvert la campagne électorale dans leurs bulletins d'information, ce qui a suscité l'inquiétude de certains partis politiques. La campagne électorale a été marquée par une importante couverture médiatique payante. Cette couverture n'a pas permis de nourrir un débat pluraliste et engagé. Plusieurs faux sites de médias en ligne, liés à des pages Facebook et à des chaînes Telegram, ont diffusé des récits trompeurs principalement destinés à discréditer le PP et la DB et à fausser l'environnement de l'information. Sur une note plus positive, certains radiodiffuseurs nationaux, y compris la radio publique, disposent d'équipes de vérification des faits et d'un journalisme d'investigation et de données qui, bien qu'atteignant des publics plus restreints, défendent un débat pluraliste et engagé et appellent à la responsabilité politique.

69. La loi exige un équilibre des informations et une égalité de traitement de tous les candidats dans les services de médias radiodiffusés, imprimés et en ligne, et prévoit un temps d'antenne gratuit dans les médias publics. Conformément à la loi, la BNT et la BNR ont conclu des accords détaillés et prescriptifs avec la CEC et les partis politiques quant aux différentes formes de couverture de la campagne, y compris les débats gratuits et payants. La BNT a diffusé 11 débats, la BNR en a organisé 17, tous ont été publiés en ligne et ont offert aux électeurs la possibilité de mieux connaître les candidats. Sur les sept débats organisés par la BNT aux heures de grande écoute, cinq n'ont présenté que des candidats de partis ne bénéficiant pratiquement d'aucun soutien populaire. Les dirigeants des partis GERB, BSP et DB ont refusé d'assister à ces émissions. Ni les médias publics, ni les médias privés n'ont pu organiser un débat avec le Premier ministre, ce qui a privé les électeurs de la possibilité de comparer directement tous les principaux candidats et a sapé la pertinence d'un débat politique ouvert.

70. Les journaux télévisés diffusés aux heures de grande écoute se sont concentrés sur les décisions du gouvernement et du président, tout en évoquant occasionnellement les performances du GERB, du BSP, du MRF et du PP dans les gouvernements précédents. La couverture du BSP et du PP a été essentiellement négative.

71. Aux heures de grande écoute, la BNR, Darik, NOVA et bTV ont diffusé des programmes éditoriaux analytiques, dans lesquels le processus électoral et d'autres questions urgentes ont été examinés. La BNT n'a pas diffusé un seul programme d'investigation pendant la campagne, et son émission quotidienne de débat analytique a été diffusée en dehors des heures de grande écoute. Conformément au contrat, la BNT a proposé un segment électoral quotidien de 30 minutes composé de reportages payants sur les activités du parti. Ces reportages ont été réalisés par des journalistes de la BNT, d'une manière qui ressemblait à une

couverture médiatique, mais avec un ton toujours positif. Les interviews payantes et les reportages promotionnels sapent les principes fondamentaux du journalisme professionnel et non partisan, sèment la confusion chez les électeurs et érodent la confiance du public dans le rôle de «garde-fou» des médias.

72. Le Conseil des médias électroniques, l'autorité de régulation des médias audiovisuels, a contrôlé la couverture des élections par les diffuseurs publics et privés. Le Conseil des médias électroniques n'a pas de pouvoir de sanction et est tenu de notifier à la CEC les éventuelles violations relatives aux médias. Il l'a alertée sur 12 infractions à la loi, qui concernaient principalement les règles relatives à la publicité politique payante.

7. Participation des femmes

73. Il n'existe aucune disposition législative ou autre mesure relative à l'égalité des sexes ou à la promotion de la participation des femmes aux élections en Bulgarie. Les femmes sont généralement sous-représentées dans les postes élus et nommés. Au sein du parlement sortant après les élections de novembre 2021, 57 des 240 députés (23,8 %) étaient des femmes. Sur les 21 ministres du dernier gouvernement provisoire, trois seulement sont des femmes. Il n'existe aucune mesure législative ou autre pour promouvoir la participation des femmes et la plupart des partis politiques n'ont inclus aucune politique de promotion des femmes dans leurs programmes.

74. Quelque 30 % des candidats à ces élections anticipées étaient des femmes (867 candidates inscrites), dont 208 étaient têtes de liste. Parmi les partis parlementaires, quatre partis ou coalitions comptaient au moins trois femmes parmi les dix premiers candidats dans plus de la moitié de leurs listes de parti: PP – 19; BSP – 18; GERB – 17; et DB – 17 sur 31 listes pour chaque parti.

75. La promotion des femmes ou la question de l'égalité des sexes ne figuraient sur aucune plateforme ni dans aucun programme des partis politiques et les observateurs à long terme du BIDDH ont noté que les femmes intervenaient rarement comme oratrices lors des événements de campagne observés.

8. Participation des minorités

76. La situation est similaire avec les groupes minoritaires nationaux qui représentent environ 15 % de la population du pays – les Turcs (8,8 %) et les Roms (4,9 %) étant les groupes les plus nombreux. Si la Constitution interdit toute discrimination fondée sur des motifs ethniques ou religieux, elle n'autorise pas la formation de partis politiques sur une base ethnique, raciale ou religieuse. Il n'existe pas de dispositions légales favorisant la participation des minorités aux élections. La loi autorise uniquement les campagnes menées en langue bulgare, ce qui est contraire aux normes internationales et à l'esprit de l'article 9.1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe (STE n° 157). Les campagnes en ligne restent en grande partie sous-réglementées. Par conséquent, la délégation de l'APCE n'a pu recevoir aucune information confirmée sur l'utilisation des langues minoritaires dans les campagnes en ligne et sur les réseaux sociaux.

77. Les questions relatives aux minorités ont rarement été abordées dans la campagne. La plupart des partis et des coalitions politiques n'ont prévu aucune disposition pour les personnes appartenant à des minorités ou l'intégration des Roms dans leurs programmes électoraux. Plusieurs interlocuteurs de l'APCE ont indiqué que les électeurs roms étaient toujours vulnérables à l'intimidation et aux tentatives d'achat de voix. Les observateurs à long terme du BIDDH ont également signalé des cas de propos incendiaires proférés à l'encontre de Roms et d'autres communautés ethniques pendant la campagne.

9. Réclamations et recours

78. La CEC est la principale instance compétente (mais non exclusivement) pour l'examen des plaintes relatives à des irrégularités altérant le processus électoral, notamment à l'encontre de décisions et actions des commissions électorales de circonscription et locales, y compris les commissions électorales locales de l'étranger. La CEC doit rendre une décision sur ces plaintes dans les 24 heures qui suivent leur dépôt. Le jour du scrutin, la commission doit rendre une décision dans l'heure qui suit le dépôt de la plainte et, en tout état de cause, avant la clôture du scrutin. La Cour administrative suprême est l'instance compétente pour faire appel des décisions de la CEC, y compris de celles prises à la suite de litiges électoraux dont il est fait appel devant la CEC.

79. En outre, les commissions électorales de circonscription sont compétentes pour connaître des plaintes relatives à des irrégularités concernant la campagne électorale et doivent prendre une décision dans les 17 heures suivant le dépôt de toute plainte de cette nature et de plaintes contre les décisions et actions des commissions électorales locales de section dans les mêmes délais que la CEC. Cette dernière est l'instance d'appel pour le règlement de litiges électoraux liés aux commissions électorales de circonscription.

80. Les litiges ayant trait à l'enregistrement des candidats sont portés devant la Cour administrative suprême.

81. Les litiges relatifs au rôle des médias au cours des campagnes électorales peuvent être portés devant la CEC pour les radiodiffuseurs nationaux ou devant la commission électorale de circonscription du territoire de diffusion du média contesté. L'intéressé peut faire appel de la décision de la CEC devant le tribunal administratif régional.

82. Les citoyens qui ne sont pas inscrits sur les listes électorales peuvent contester cette décision ou inaction devant la Cour administrative suprême. Les observateurs nationaux, les délégués des partis et les représentants des partis, des coalitions et des commissions d'investiture peuvent aussi déposer des plaintes au sujet d'irrégularités affectant le processus électoral.

83. En revanche, les citoyens votants ne sont pas autorisés à déposer une plainte pour des irrégularités qui auraient porté atteinte à leurs droits durant le processus électoral. Comme indiqué dans l'avis de 2014 de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de Code électoral bulgare, les électeurs inscrits dans la circonscription concernée doivent être autorisés à contester les résultats de l'élection.

84. Avant le jour du scrutin, la CEC a publié des décisions concernant 17 plaintes et la Cour administrative suprême a examiné 21 appels. Le ministère de l'Intérieur a enregistré 687 alertes concernant des violations des droits électoraux, notamment l'achat de voix, et a ouvert 77 procédures d'instruction.

10. Observateurs électoraux

85. Le Code électoral prévoit l'observation citoyenne et internationale de l'ensemble du processus électoral, tant en Bulgarie qu'à l'étranger. Les candidats inscrits ont le droit de désigner leurs délégués pour suivre le processus électoral à tous les niveaux de l'administration électorale ainsi que des représentants pour observer dans les bureaux de vote.

86. Les observateurs et les délégués des candidats ont eu accès aux sessions et aux activités des organes d'administration des élections à tous les niveaux, et le jour du scrutin. Ils ont pu documenter les processus de dépouillement et de compilation des résultats par des enregistrements vidéo ou les diffuser en ligne, ce qui a renforcé la transparence du processus. La CEC a enregistré 1 017 observateurs d'organisations de la société civile, y compris pour les bureaux de vote établis à l'étranger, et quelque 200 observateurs internationaux.

87. Craignant une surpopulation dans les bureaux de vote, le président de la CEC a informé les observateurs de l'APCE de la nouvelle interprétation du règlement de la commission, selon laquelle un seul représentant par organisation peut entrer dans un bureau de vote. Cependant, le jour du scrutin, aucune commission électorale locale n'a empêché les équipes binominales de l'APCE d'accéder aux bureaux de vote. À l'exception de quelques villages, les observateurs de l'APCE n'ont noté la présence d'aucun observateur local, qu'il s'agisse de citoyens ou de représentants de partis, dans aucun bureau de vote.

11. Jour du scrutin

88. Le jour du scrutin a été très calme et le vote dans les bureaux de vote visités a été bien organisé; les membres des bureaux de vote se sont montrés coopératifs avec les observateurs de l'APCE, et le processus de vote a été transparent. Dans l'ensemble, les observateurs de la MIOE ont évalué positivement le processus de vote dans tous les lieux observés, sauf dans 10 des 653 lieux observés. La délégation de l'APCE a noté une fréquentation particulièrement faible des bureaux de vote dans la matinée.

89. Les machines à voter ont bien fonctionné, avec quelques problèmes techniques. Les observateurs de la MIOE ont remarqué une bien plus grande facilité d'utilisation du vote électronique chez les électeurs par rapport aux élections de 2021, même si une certaine confusion a persisté parmi les personnes âgées et au sein des communautés roms. Selon la CEC, le dysfonctionnement de certaines machines à voter a amené 32 commissions électorales locales à repasser au vote par bulletin au cours de la journée. Toutefois, cela n'a représenté qu'une proportion insignifiante (0,3 %) des 9 660 commissions électorales locales mobilisées pour ces élections. Certaines forces politiques ont néanmoins affirmé que le vote électronique avait été un facteur dissuasif pour la participation de leur électorat à ces élections.

90. Les observateurs de l'APCE ont toutefois souligné l'effet positif des machines à voter sur l'efficacité et l'exactitude du décompte des voix, et comme moyen de réduire les risques d'acte répréhensible. Ils ont estimé que la réticence de certains groupes politiques à utiliser cette technologie était liée à un manque général de confiance dans le système d'administration des élections, à une certaine frilosité à se moderniser? et à un désir de garder le contrôle sur leur électorat.

91. Malgré les allégations persistantes d'achat de voix, de vote contrôlé ou d'intimidation des électeurs, les observateurs de l'APCE n'ont pas personnellement constaté ces pratiques le jour du scrutin. Certaines indications ont toutefois révélé l'existence de telles pratiques dans les habitudes de vote. À Plovdiv, par exemple, dans certaines circonscriptions tristement célèbres pour des allégations antérieures d'achat de voix et d'intimidation des électeurs, seuls 4 à 5 % des électeurs avaient voté à la mi-journée. Les observateurs de l'APCE ont appris que de nombreuses personnes inscrites dans ces bureaux de vote travaillaient comme saisonniers à l'étranger pendant cette période. Néanmoins, dans la même région, l'heure de fermeture des bureaux de vote a dû être repoussée d'une heure en raison de longues files d'attente d'électeurs qui souhaitaient voter avant l'heure de fermeture.

92. La délégation de l'APCE a noté les efforts déployés pour permettre aux personnes handicapées d'accéder aux bureaux de vote. Dans certaines régions, des bureaux de vote spéciaux ont été installés au rez-de-chaussée pour accueillir les personnes à mobilité réduite. Les observateurs de la MIOE ont noté que quelque 57 % des bureaux de vote ne disposaient pas d'un accès indépendant pour les personnes handicapées. Il reste encore beaucoup à faire pour respecter le droit de vote pour tous. La délégation de l'APCE a regretté que l'exercice de ce droit soit encore refusé à plusieurs catégories de personnes, notamment les résidents sans papiers ou les détenus incarcérés pour des infractions mineures. Nous exhortons les autorités bulgares à apporter de nouvelles améliorations pour garantir le droit de vote à tous leurs citoyens.

93. Le processus de dépouillement a été bien organisé dans 49 des 58 bureaux de vote observés par la MIOE, mais des étapes importantes ont souvent été omises et de nombreuses commissions électorales locales ont eu des difficultés à mener à bien les protocoles de résultats. La compilation des résultats a été efficace dans toutes les commissions électorales de district observées.

94. La CEC a reçu environ 100 plaintes et alertes et les mesures prises en conséquence ont été publiées en ligne dans une base de données dédiée aux élections. Les irrégularités présumées concernaient principalement la campagne le jour du scrutin, le travail des commissions électorales locales ou la publication de sondages d'opinion. Le ministère de l'Intérieur a enregistré quelque 135 alertes concernant des violations du droit électoral le jour du scrutin, notamment l'achat de voix, et a ouvert plusieurs procédures d'instruction.

95. La CEC a commencé à publier les premiers résultats du scrutin trois heures après la fermeture des bureaux de vote, ce qui a contribué à la transparence du processus, mais elle n'a pas actualisé le taux de participation en temps voulu.

12. Résultats et période post-électorale

96. Le 5 octobre, la CEC a annoncé la répartition des sièges de la 48e Assemblée nationale:

Parti	Votes	%	Sièges
GERB – UDF	634 627	25,33	67
Nous continuons le changement (PP)	506 099	20,20	53
MRF	344 512	13,75	36
Renaissance	254 952	10,18	27
BSP	232 958	9,30	25
Bulgarie démocratique (DB)	186 528	7,45	20
Coalition Debout!	115 872	4,63	12

97. Le taux de participation final est de 39,41 % – soit 2 601 963 électeurs sur les 6 602 990 électeurs inscrits sur les listes électorales et les listes supplémentaires ouvertes le jour du scrutin[3].

3. Les données sont publiées sur le site Internet de la CEC: Central Election Commission (cik.bg).

98. Au regard de ce taux de participation record, ces élections législatives anticipées ont marqué le retour du GERB de l'ancien Premier ministre Boyko Borissov en tant que parti majoritaire au parlement[4]. Le GERB l'avait emporté en avril 2021 dans un contexte de protestations généralisées contre la gouvernance de Borissov. «Il y a un tel peuple» (ITN) avait remporté le vote populaire en juillet 2021, avant de céder la place à «Nous continuons le changement» (PP) en novembre 2021.

Parti	Avril 2021	Juillet 2021	Novembre 2021	Octobre 2022
GERB – UDF	**75**	63	59	**67**
Nous continuons le changement (PP)	-	-	**67**	53
MRF	30	29	34	36
Renaissance	-	-	13	27
Parti socialiste bulgare (BSP)	43	36	26	25
Bulgarie démocratique (DB)	27	34	16	20
Coalition Debout!			-	12
Il y a un tel peuple (ITN)	51	**65**	25	-

99. Le vainqueur des élections anticipées de novembre 2021, le PP libéral, a perdu 14 sièges (même s'il a fait mieux que ce qu'avaient prédit les sondages préélectoraux). Les anciens partenaires de la coalition, le BSP pour la Bulgarie et l'ITN, ont payé le prix de leur participation au gouvernement de coalition: le soutien électoral au BSP, traditionnellement pro-russe, s'est progressivement érodé à chaque nouveau cycle électoral, pour atteindre le résultat le plus bas jamais enregistré. Le parti populiste ITN, qui avait provoqué l'effondrement du gouvernement en juin 2022, n'a même pas réussi à franchir le seuil des 4 % pour entrer au parlement. En revanche, le parti de la minorité turque MRF et le parti d'extrême-droite pro-Kremlin Renaissance ont tous deux connu un degré de mobilisation relativement élevé de leurs électeurs. Renaissance a même plus que doublé son potentiel électoral pour terminer quatrième. La DB a également réussi à attirer de nouveaux votes, mais elle est plutôt considérée comme un parti de niche, qui représente la classe moyenne urbaine progressiste et pro-Union européenne. Enfin, on peut dire que l'entrée au parlement de la Coalition Debout! emmenée par l'ancien Premier ministre Yanev s'inscrit dans la tradition bien établie des petits partis arrivistes éphémères de la vie politique parlementaire.

100. Le 25 octobre, au terme de trois jours de négociations politiques et après quatre votes, le doyen du parlement, M. Vejdi Rashidov (GERB), a été élu président du parlement afin de permettre à la nouvelle législature d'adopter le budget 2023 et les (28) lois nécessaires à l'absorption du plan de relance de l'Union européenne. À la date de rédaction du présent rapport, le président n'avait pas encore officiellement entamé les procédures de nomination d'un nouveau cabinet et les signes de progrès dans les discussions sur la formation du gouvernement entre les forces politiques élues semblaient limités.

101. Alors que l'impasse politique se poursuit, Boyko Borissov, qui semblait manquer de partenaires viables avec lesquels gouverner, a surpris beaucoup de monde en appelant à une «coalition pro-euro-atlantique» pour gagner le soutien du PP et de la DB. Il reste à voir si cela est réaliste, étant donné leur refus antérieur de coopérer avec le GERB. En s'affichant clairement pro-UE et pro-OTAN, Borissov peut à nouveau compter sur un large soutien international.

102. Les analystes politiques affirment que même si un gouvernement doit être formé, ce sera à un horizon limité – au plus tard jusqu'aux élections locales régulières prévues pour l'automne 2023. Les partis d'opposition ont déjà annoncé que les prochaines élections anticipées auraient lieu le 4 mars 2023.

4. Bien que l'ancien Premier ministre Boyko Borissov ait été largement discrédité par des allégations de pots-de-vin et de corruption, qui ont suscité des manifestations de masse contre son dernier gouvernement en 2020, le GERB est tout de même parvenu à arriver en tête des élections d'avril 2021. S'il est vrai qu'il a perdu une partie de son ancien soutien, le parti dispose toujours d'un noyau d'électeurs dévoués qui représentent environ un cinquième de l'électorat. En outre, le GERB dirige toujours la plupart des régions du pays et, après avoir exercé le pouvoir pendant près d'une décennie, il s'est assuré de placer un grand nombre de ses fidèles au sein de l'administration de l'État.

103. Le nouveau parlement s'est immédiatement attaqué au Code électoral en proposant des amendements pour revenir aux bulletins de vote en papier, entre autres changements. Le 4 novembre, le nouveau parlement a adopté en première lecture, avec 125 députés «pour» et 100 «contre», le retour au vote par bulletin papier parallèlement aux machines à voter. Il a rejeté la proposition de Renaissance de placer les bureaux de vote sous vidéosurveillance, mais a accepté la suggestion de la DB selon laquelle les partis devraient disposer pour une durée illimitée du code source du logiciel de la machine.

13. Conclusions et recommandations

104. Les élections en Bulgarie sont «libres et fréquentes», et les élections parlementaires du 2 octobre 2022 n'ont pas dérogé à la règle. D'un point de vue technique, elles ont été conformes aux normes des élections libres et démocratiques. Elles ont respecté le principe de la mise en concurrence et les libertés fondamentales. Des allégations d'achat de voix et de pressions exercées sur les électeurs ont néanmoins affecté une partie du processus. Il convient de reconnaître le travail phénoménal qui a été abattu par les administrations de la CEC et des commissions électorales locales pour gérer quatre processus électoraux en 18 mois.

105. D'autre part, la méfiance croissante à l'égard du système politique a suscité une certaine apathie et désillusion des électeurs, ce qui a conduit à un taux d'abstention record. Les Bulgares en ont assez de l'absence de culture de gouvernance et de l'incapacité des responsables politiques à former un gouvernement viable. Une grande partie de la population est bien moins préoccupée par ces nouvelles élections que par les taux d'inflation élevés, les pénuries d'énergie, les pertes d'emploi, les craintes sanitaires dues à une nouvelle vague de pandémie et à des soins de santé médiocres, et la peur d'une instabilité internationale croissante, qui pourrait impliquer directement la Bulgarie dans un conflit militaire. Le pays a besoin d'un compromis politique afin d'obtenir une stabilité à long terme. Face au faible taux de participation, il est clairement de la responsabilité des parlementaires nouvellement élus de faire tout leur possible pour regagner la confiance des électeurs et les réengager dans les processus démocratiques.

106. La délégation de l'APCE est d'avis que la faible participation des femmes à la vie politique reste une préoccupation démocratique pour le pays. Le fait que la moitié de la population ne représente même pas un quart des parlementaires – et reste donc, dans une large mesure, en marge des courants politiques dominants – ne constitue pas une représentation démocratique adéquate. Elle recommande donc aux autorités de prendre des mesures législatives et politiques immédiates (par exemple, en augmentant la proportion de femmes dans les groupes politiques ou la proportion de femmes candidates, en revoyant leur place sur les listes, etc.) pour parvenir à une plus forte représentation des femmes au parlement.

107. En outre, il n'existe pas de dispositions légales favorisant la participation des minorités aux élections. La loi autorise uniquement les campagnes menées en langue bulgare, ce qui est contraire aux normes internationales et à l'esprit de l'article 9.1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe.

108. Le cadre juridique électoral est propice à la conduite d'élections démocratiques, s'il est appliqué de bonne foi. Toutefois, les limitations imposées aux personnes placées sous le coup d'une interdiction judiciaire ou qui purgent une peine de prison devraient être revues à la lumière de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle cette restriction générale est disproportionnée et contraire à l'article 3 du Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme.

109. En outre, les restrictions au droit de se porter candidat aux élections législatives pour les personnes qui ont une double nationalité vont à l'encontre du principe du suffrage universel et égal et des normes internationales en matière d'élections démocratiques, et doivent être adaptées au monde moderne.

110. Par ailleurs, le cadre juridique n'aborde pas suffisamment la question des campagnes menées par des fonctionnaires de haut niveau, qui soulève des préoccupations concernant l'utilisation abusive des ressources publiques et l'égalité des chances.

111. Le vote électronique a bien fonctionné, même si une certaine confusion persiste dans certains segments défavorisés de la population. Au lieu de revenir aux bulletins de vote en papier, qui ont été une source importante de fraude électorale par le passé, les autorités bulgares devraient investir davantage dans la formation de la population, notamment des groupes les plus défavorisés, à l'utilisation de ces machines. Ces efforts devraient également s'accompagner de mesures visant à accroître la transparence et d'un recours à un audit externe indépendant (international) afin de renforcer la confiance du public dans le processus.

112. D'autres procédures législatives restent encore à réglementer pour renforcer la confiance du public dans les machines à voter, par exemple la mise en place d'un mécanisme pour vérifier l'exactitude du décompte des voix par les machines et pour gérer les éventuelles divergences entre le comptage par machine et le comptage manuel. Toutes les modifications futures devraient tenir compte des Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur la mise en œuvre des dispositions de la Recommandation CM/Rec(2017)5 sur les normes relatives au vote électronique.

113. Au regard des problèmes techniques qu'elle a observés, la délégation de l'APCE considère qu'il est nécessaire d'organiser des formations spéciales pour les membres des bureaux de vote afin de mieux les familiariser avec les nouvelles technologies.

114. La délégation de l'APCE appelle les autorités bulgares concernées à poursuivre leur étroite coopération avec l'APCE dans le cadre de son dialogue post-suivi, à mettre en œuvre les recommandations de la Commission de Venise et du Comité des Ministres ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et à améliorer le Code électoral et les pratiques d'administration des élections.

115. La délégation de l'APCE tient à remercier les autorités bulgares pour le soutien qu'elle a reçu dans l'organisation de la mission et leur assure que l'Assemblée et la Commission de Venise poursuivront leur coopération afin de continuer d'améliorer la législation et les pratiques électorales de la Bulgarie, en tenant compte de tous les problèmes recensés lors des élections de 2021-2022. Elle espère organiser une réunion de suivi avec la nouvelle délégation parlementaire de la Bulgarie pendant la partie de session de janvier 2023.

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:

Président: M. Alfred HEER, Suisse

Groupe des socialistes, démocrates et verts (SOC)

– M^me^ Heike ENGELHARDT, Allemagne
– M. André VALLINI, France
– M. Yunus EMRE, Türkiye
– M. Givi MIKANADZE, Géorgie
– M. Pedro CEGONHO, Portugal
– M^me^ Susana SUMELZO, Espagne
– M. Antonio GUTIÉRREZ LIMONES, Espagne

Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)

– M^me^ Mirosława NYKIEL, Pologne
– M. Joe O'REILLY, Irlande
– M^me^ Maria RIZZOTTI, Italie
– M. Chris SAID, Malte

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

– M. Alfred HEER, Suisse
– M^me^ Liliana TANGUY, France
– M^me^ Diana STOICA, Roumanie
– M. Jean-Pierre GRIN, Suisse

Groupe des conservateurs européens et Alliance démocratique (CE/AD)[5]

– M^me^ Emine Nur GÜNAY, Türkiye (NI)
– M. Ahmet BÜYÜKGÜMÜŞ, Türkiye (NI)

Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)

– M. Paul GAVAN, Irlande

Corapporteures AS/Mon (ex officio)

– M^me^ Thórhildur Sunna ÆVARSDÓTTIR, Islande
– M^me^ María Valentina MARTÍNEZ FERRO, Espagne

5. Conformément au paragraphe 14 du règlement sur l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire, et à la décision du Bureau du 12 septembre 2022, le groupe politique CE/AD, dans l'incapacité de nommer des membres à la commission ad hoc, a attribué ses sièges à des membres de l'Assemblée n'appartenant à aucun groupe politique.

Commission de Venise

– Professeur Srđan DARMANOVIĆ, Monténégro (membre de la Commission de Venise)

Secrétariat

– M[me] Ivi-Triin ODRATS, Administratrice, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire

– M[me] Sevda GÜNDÜZ, Assistante, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire

Annexe 2 – Programme des réunions de la mission d'observation des élections

Vendredi 30 septembre 2022

14.00 – 15.00 Réunion de la délégation de l'APCE
- Allocution de bienvenue de Alfred Heer, chef de la délégation
- Présentation de l'environnement politique par Teodora Kaleynska, consultante, ancienne directrice du Bureau du Conseil de l'Europe en Bulgarie
- Présentation sur les aspects juridiques par le Professeur Srđan Darmanović, membre de la Commission de Venise

15.00 – 17.00 Présentation de la mission d'observation des élections du BIDDH
- Message de bienvenue - Nina Suomalainen, cheffe de la mission
- Système électoral, cadre juridique, financement des campagnes, plaintes et appels - Eirini Skouzou, analyste juridique
- Contexte politique et campagne - Jelena Stefanović, analyste politique
- Administration électorale, inscription des électeurs et des candidats - Marcela Mašková, analyste électorale
- Paysage médiatique et campagne sur les médias - Inta Lase, analyste des médias
- Présentation de la situation sur la sécurité - Wayne Pilgrim, Expert sécurité

17.15 – 18.15 Échange de vues avec des représentants d'ONG actives dans le domaine de l'observation des élections
- Daniel Smilov, Centre pour les stratégies libérales, Sofia
- Kalin Slavov, Transparency International, Sofia
- Vanya Nusheva, Transparency International, Sofia
- Iva Lazarova, Institut pour le développement de l'environnement public

18.15 – 19.15 Échange de vues avec les représentants des médias
- Milen Mitev, directeur général, BNR

Samedi 1er octobre 2022

09.00 – 11.50 Réunions consécutives avec des dirigeants et représentants de partis politiques et coalitions

09:00-09:30 – «Nous continuons le changement»

09:30-10:00 – Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie (GERB) – UDF
- Ekaterina Zaharieva
- Radomir Cholakov
- Georg Georgiev

10:00-10:20 – Mouvement pour les droits et libertés (MRF)
- Stanislav Anastasov
- Hamid Hamid

10:20-10:40 – Parti socialiste bulgare (BSP)

10:40-11:15 – «Il existe un tel peuple»
- Dimitar Gurdev

11:15-11:45 – Bulgarie démocratique
- Nadezhda Yordanova

12.00 – 12.45 Présentation des procédures de l'E-day par la MOE du BIDDH
- Marcela Mašková, analyste électorale
- Max Bader, analyste statistique

13.00 – 13.45 Réunion avec la Commission électorale centrale

Dimanche 2 octobre 2022

– Toute la journée: observation des élections
– Ouverture des bureaux de vote: 07.00
– Fermeture des bureaux de vote: 20.00

Lundi 3 octobre 2022

07.30	Debriefing de la délégation de l'APCE
14.30	Conférence de presse conjointe

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

Bulgarie: des élections pluralistes et globalement respectueuses des libertés fondamentales, mais marquées par la lassitude des électeurs, d'après les observateurs internationaux

SOFIA, 3 octobre 2022 – Les élections législatives anticipées du 2 octobre en Bulgarie ont permis une véritable mise en concurrence des différents candidats dans le respect global des libertés fondamentales, bien que le processus ait été entaché en partie par des allégations d'achat de voix et de pressions exercées sur les électeurs, d'après la déclaration faite par les observateurs internationaux. Malgré un démarrage tardif des préparatifs et les capacités techniques et administratives limitées de l'administration électorale, les élections ont été organisées de manière satisfaisante, ont affirmé les observateurs.

Les candidats ont pu faire campagne librement pour ces élections qui se sont toutefois déroulées dans un climat de lassitude de l'électorat, celui-ci étant appelé aux urnes pour la troisième fois, en moins de deux ans, pour des élections législatives. La campagne a été pluraliste, car les divers candidats portaient des idées et points de vue différents, mais le ton employé était souvent négatif et les partis se sont accusés mutuellement de corruption ou de malversations.

«Il semble qu'un compromis politique soit nécessaire pour assurer la stabilité à long terme en Bulgarie», a affirmé Thorhildur Sunna Aevarsdottir, cheffe suppléante de la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). «Le faible taux de participation que nous avons constaté hier montre clairement que les députés nouvellement élus doivent faire tout leur possible pour regagner la confiance de l'électorat».

D'après les observateurs, l'exclusion des résidents sans papiers et, en particulier, des Roms, des listes électorales a compromis l'exactitude de ces listes. Ils ont indiqué en outre que les obligations limitées en matière de reporting et de contrôle financier ont nui à la transparence du financement des campagnes. Les candidats ont fait l'objet d'une importante couverture dans les médias grand public, mais l'analyse journalistique de leur action et de leurs mandats était tout à fait insuffisante pour que les électeurs puissent se faire une idée complète de la situation. Le scrutin s'est déroulé globalement dans le calme et sans incident.

Les allégations répétées d'achat de voix et de pressions exercées sur des employés du secteur public et du secteur privé et la dépendance d'électeurs à l'égard de leurs employeurs dans des localités vulnérables sur le plan économique ont suscité des inquiétudes quant à la capacité des électeurs à faire leur choix sans avoir à craindre de représailles. Le cadre juridique des élections ne traite pas suffisamment des activités de campagnes de hauts fonctionnaires, ce qui soulève des interrogations concernant l'utilisation abusive des ressources publiques et l'égalité entre les candidats.

«Si, à de nombreux égards, les élections se sont déroulées sans heurts, il ne fait pas de doute que la législation et les procédures relatives aux élections doivent être améliorées», a déclaré Nina Suomalainen, cheffe de la mission d'observation électorale du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE. «Le BIDDH formulera des recommandations dans son rapport final sur ces élections, recommandations qui, nous l'espérons, aideront le gouvernement à apporter les améliorations qui s'imposent».

L'environnement médiatique est dynamique et la liberté d'expression est garantie par la Constitution. Pourtant, la concentration de la propriété des médias et les liens étroits entre certains médias et partis politiques nuisent au pluralisme et affaiblissent la confiance du public dans le travail des journalistes. Des cas récents de procédures civiles et pénales particulièrement longues contre des médias d'investigation indépendants font apparaître la vulnérabilité des journalistes aux pressions exercées par les instances judiciaires, ce qui les pousse à s'autocensurer. Les journaux d'information diffusés aux heures de grande écoute ont focalisé l'attention sur le gouvernement provisoire et sur le président, dont les déclarations critiques désavantageaient bien souvent des partis qu'ils accusaient d'être responsables des problèmes socio économiques actuels. Certains médias ont néanmoins apporté un éclairage journalistique complémentaire.

Parmi les personnes avec lesquelles les observateurs se sont entretenus, beaucoup ont affirmé avoir confiance dans l'utilisation des machines à voter, estimant qu'elles rendaient le décompte des voix plus fiable et limitaient les possibilités de fraude. D'autres ont fait remarquer que leur utilisation pouvait dissuader une partie de l'électorat âgé ou n'ayant pas confiance dans la technologie. Les machines à voter n'étaient pas équipées de fonctions d'accessibilité permettant à certains électeurs handicapés de voter en toute indépendance. De plus, la loi n'évoque pas les éventuels écarts entre le décompte automatique et le décompte manuel.

La législation offre un cadre globalement satisfaisant pour la tenue d'élections démocratiques, mais contient des dispositions incompatibles avec un certain nombre de normes internationales, ainsi que des dispositions ambiguës et des lacunes qui ont compromis plusieurs aspects du processus électoral.

Plusieurs préoccupations de longue date n'ont toujours pas été traitées, notamment en lien avec les droits électoraux actifs et passifs, l'interdiction de faire campagne dans des langues autres que le bulgare et les limitations de la possibilité de contester les résultats.

Dans l'ensemble, la sous-représentation des femmes pendant la campagne et parmi les candidats a mis en évidence la nécessité d'un engagement plus important pour garantir leur pleine participation. Il n'existe aucune mesure législative ou autre visant à promouvoir la participation des femmes aux élections, et la plupart des partis n'avaient pas de politiques de promotion des femmes dans leurs programmes. Les femmes représentaient 30 % des candidats et, sur les 867 listes de candidats enregistrées, seulement 208 étaient conduites par des femmes.

La Constitution garantit le droit de libre identification, mais ne définit pas les minorités nationales. Les questions relatives aux minorités ont été rarement abordées lors de la campagne, et la plupart des partis et des coalitions n'avaient pas dans leurs programmes de politiques relatives aux personnes appartenant à des minorités ou à l'intégration des Roms. Plusieurs cas de propos polémiques tenus contre les Roms et d'autres communautés ethniques ont été constatés. Il a été indiqué aux observateurs que les électeurs roms étaient toujours vulnérables aux tentatives d'intimidation et d'achat de voix