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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 15774
18 mai 2023

Observation des élections législatives anticipées en Bulgarie (2 avril 2023)

Rapport d'observation d'élection
Commission ad hoc du Bureau
Rapporteur: M. Andrej HUNKO, Allemagne, Groupe pour la gauche unitaire européenne

1. Introduction

1. Le Parlement bulgare élu en octobre 2022 n'ayant pas réussi à former un gouvernement, il a été dissous le 3 février 2023 et de nouvelles élections législatives anticipées – les quatrièmes depuis avril 2021 – ont été annoncées pour le 2 avril 2023.

2. Lors de sa réunion du 30 janvier 2023, le Bureau de l'Assemblée parlementaire a décidé d'observer les élections, le pays étant engagé dans un dialogue post-suivi avec l'Assemblée. Il a constitué une commission ad hoc composée de 20 membres (SOC-6; PPE/CD-6; ADLE-4; CE/DA-3; GUE-1) ainsi que des deux corapporteurs de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi). Le 2 mars 2023, le Bureau a approuvé la composition de la commission ad hoc et m'a désigné comme son président. 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 et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du 4 octobre 2004, une représentante de la Commission de Venise a été invitée à rejoindre la commission ad hoc en tant que conseillère juridique.

4. La commission ad hoc a opéré dans le cadre d'une mission internationale d'observation des élections (MIOE) avec la mission d'observation électorale du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Comme en octobre 2022, l'Assemblée était la seule organisation parlementaire à observer ces élections.

5. Le 31 mars et le 1er avril 2023, 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 des élections (MOE) du BIDDH, des membres de la Commission électorale centrale (CEC) et des représentants d'ONG et des médias, avant d'observer le scrutin le 2 avril 2023. Le programme des réunions de la délégation figure à l'annexe 2.

6. Le jour du scrutin, la délégation de l'APCE s'est divisée en 12 équipes, qui ont observé le vote à Sofia et dans ses environs, ainsi que dans les régions de Plovdiv, Pazardshik, Vratsa, Blagoevgrad, Kustendil et Montana. Le lendemain, la MIOE a tenu une conférence de presse et a publié un communiqué de presse (annexe 3).

7. La MIOE a conclu que les élections législatives anticipées du 2 avril 2023 en Bulgarie ont été compétitives et bien gérées par l'administration électorale, et que les libertés fondamentales ont été respectées. Cependant, des changements fréquents érodent la confiance, nuisent à l'efficacité et posent des problèmes pour une préparation en temps voulu. En particulier, des amendements juridiques controversés, réduisant l'utilisation des machines à voter, ont ravivé les inquiétudes concernant le secret et l'intégrité du scrutin et l'influence indue sur les électeurs des communautés socialement vulnérables. Bien que les

nombreux candidats aient pu faire campagne librement, l'environnement général de la campagne a été marqué par la lassitude des électeurs et par des allégations persistantes d'achat de voix et de vote contrôlé. La MIOE a publié ses constatations et conclusions préliminaires, qui ont été pleinement approuvées par la délégation de l'APCE[1].

8. La délégation de l'APCE souhaite exprimer sa gratitude au secrétariat de la délégation bulgare auprès de l'Assemblée et à la Direction des droits de l'homme du ministère des Affaires étrangères de la Bulgarie pour l'aide précieuse apportée dans l'organisation de cette mission d'observation des élections.

2. Le contexte politique

2.1. Évolution de la situation jusqu'au 5e tour des élections

9. Les élections législatives anticipées du 2 octobre 2022 avaient permis au parti conservateur GERB («Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie») de l'ancien Premier ministre Boïko Borissov de redevenir le plus grand parti du parlement. Le vainqueur des élections anticipées de novembre 2021, le parti libéral «Nous continuons le changement» (PP), perdait 14 sièges. Les anciens partenaires de la coalition, le Parti socialiste bulgare (BSP) et «There is Such A People» (ITN), payaient le prix de leur participation au gouvernement de coalition. Le BSP obtenait le résultat le plus bas de son histoire. L'ITN, qui a provoqué la chute du gouvernement en juin 2022, n'atteignait même pas le seuil électoral nécessaire pour entrer au parlement. En revanche, le MRF («Mouvement pour les droits et les libertés»), majoritairement turc, et le parti d'extrême droite «Renouveau» («Revival»), pro-Kremlin, connaissaient tous deux une mobilisation relativement importante de leurs électeurs; «Renouveau» («Revival») doublait son potentiel électoral et devenait la quatrième force politique au parlement. «Bulgarie démocratique» (DB) réussissait également à attirer de nouveaux électeurs, mais elle est plutôt considérée comme un parti de niche représentant la classe moyenne urbaine progressiste et favorable à l'Union européenne. Le parti «Montée bulgare» («Bulgarian Rise») de l'ancien Premier ministre Yanev faisait son entrée au parlement.

10. L'Assemblée a observé toutes les élections législatives et présidentielles en Bulgarie depuis 1990. Dans le rapport sur les élections législatives anticipées du 2 octobre 2022, la délégation de l'APCE avait conclu que, techniquement parlant, les élections avaient respecté les normes d'élections libres et démocratiques, étant compétitives et respectueuses des libertés fondamentales. Cependant, elle avait noté des allégations d'achat de votes (en particulier dans les communautés économiquement fragiles) et de pression sur les électeurs, une méfiance croissante à l'égard du système politique qui avait entraîné l'apathie et la désillusion des électeurs et certains problèmes techniques liés au fonctionnement des machines à voter[2].

11. Le parlement fragmenté n'a pas réussi, une fois de plus, à former un gouvernement. L'impasse a persisté tout au long des mois d'octobre et de novembre 2022. Le 5 décembre, le Président Radev a accordé le premier mandat au candidat du GERB, Nikolay Gabrovski, qui a proposé un nouveau gouvernement une semaine plus tard. Son mandat a cependant été rejeté par le parlement (113 «pour», 125 «contre», 2 abstentions); seuls les députés du DPS et du BV ont voté en faveur, aux côtés du GERB. Le Président Radev a ensuite donné le mandat à la dirigeante du BSP, Mme Ninova, bien qu'elle ait refusé de former un gouvernement dans un parlement dans l'impasse. De nouvelles élections anticipées ont été annoncées pour le 2 avril 2023 et le parlement a été dissous le 3 février.

12. Durant 15 de ces 24 derniers mois de période électorale, la Bulgarie a été gouvernée par des gouvernements intérimaires.

13. Le présent rapport rappellera les principales caractéristiques de l'environnement électoral, qui ont été détaillées dans les rapports précédents, et se concentrera sur les derniers développements juridiques et politiques qui ont été importants pour ces élections.

---

1. Voir: Bulgarie – Élections parlementaires anticipées, 2 avril 2023: Relevé de constatations et de conclusions préliminaires, www.osce.org/files/f/documents/1/d/540674.pdf.
2. Observation des élections législatives anticipées en Bulgarie (2 octobre 2022), rapporteur: M. Alfred Heer, Suisse, ADLE, Doc. 15656.

2.2. Facteurs internes et externes influençant les élections anticipées

14. L'une des premières décisions du nouveau parlement élu en octobre 2022 a été d'amender le Code électoral. Le 4 novembre 2022, à l'initiative du GERB, du BSP et du DPS (la «coalition du papier»), le parlement a voté, avec 125 députés «pour» et 121 «contre», en faveur de la réintroduction des bulletins de vote papier parallèlement au vote par machine. Le Président Radev a opposé son veto aux amendements le 14 décembre 2022, estimant qu'ils remettaient en cause le secret du vote et qu'ils privaient effectivement les électeurs des avantages des machines à voter, mais son veto a été annulé par le parlement.

15. La délégation de l'APCE a été informée des arguments avancés par la "coalition du papier", notamment le manque de confiance dans la société privée qui gère le système de vote, l'impréparation des électeurs, en particulier des personnes âgées, à voter avec des machines, les problèmes de sécurité et la vulnérabilité du système de vote face à d'éventuelles cyberattaques. Cependant, d'autres interlocuteurs ont souligné qu'il n'y avait pas de telles preuves et qu'aucune contestation juridique n'avait été soulevée lors des dernières élections.

16. Au contraire, de nombreux interlocuteurs ont critiqué ces changements, notamment leur impact négatif potentiel sur le processus de dépouillement et la perte des avantages liés à l'utilisation des machines à voter, notamment une plus grande précision du décompte des voix et une réduction du nombre de votes nuls. Les représentants de la société civile se sont également inquiétés de la charge supplémentaire imposée à l'administration électorale et de la formation insuffisante des agents électoraux.

17. La délégation de l'APCE a noté que les amendements ont été adoptés sans consensus politique et seulement trois mois avant les élections, en contradiction avec les recommandations de la Commission de Venise.

18. Certains interlocuteurs ont regretté le manque de transparence des processus politiques, qui pourrait contribuer à éroder la confiance dans les acteurs politiques. Ils ont cité les négociations semi-secrètes entreprises par «Nous continuons le changement» et «Bulgarie démocratique» pour rédiger un accord de coalition en vue de leur participation commune aux élections en tant que coalition de centre-droit, qui a été signé le 11 février 2023.

19. Des changements notables sont également intervenus sur la scène politique: alors que le BSP a exclu, lors de son congrès, 14 de ses cadres qui avaient demandé la démission de sa dirigeante, M^{me} Ninova, une nouvelle coalition appelée «La Gauche» a été enregistrée, réunissant des mouvements et des partis politiques de gauche dirigés par d'anciennes personnalités influentes et des membres de la direction du BSP, tels que Maya Manolova (médiatrice nationale) ou Kostadin Paskalev.

20. En outre, certains événements importants survenus au niveau international au cours des derniers mois ont suscité des réactions divergentes de la part des partis et représentants politiques bulgares. En ce qui concerne la guerre de la Russie contre l'Ukraine, l'adoption d'une loi autorisant la fourniture d'armes à l'Ukraine a été l'une des décisions les plus débattues du parlement sortant. Le 10 février 2023, les États-Unis ont décidé d'appliquer un nouveau groupe de sanctions fondées sur la loi Magnitsky, visant plusieurs anciens fonctionnaires des gouvernements précédents[3] accusés de corruption, de mauvaise gestion financière et d'accroissement de l'influence russe. Ces sanctions s'ajoutent à celles prises par le Gouvernement du Royaume-Uni à l'encontre de 35 personnes et entités au titre de la loi anticorruption mondiale depuis son introduction en avril 2021, leur imposant des interdictions de voyager et des gels d'avoirs.

21. Le rapport 2022 publié le 1er mars 2023 par le Parquet européen indique que la Bulgarie se classe deuxième sur 22 pays pour le nombre d'enquêtes pénales ouvertes pour des délits portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne (un total de 143 affaires, dont 101 ont été ouvertes en 2022, et des enquêtes portant sur 492 millions d'euros sont en cours). Ces développements ont attiré l'attention sur les problèmes de corruption et sur la réforme judiciaire qui aurait dû être entreprise depuis longtemps.

22. La délégation de l'APCE a noté que des sondages concordants prédisaient que les résultats des élections seraient très serrés. Les lignes rouges fixées par les partis politiques quant à leur participation à de futures coalitions ont conduit de nombreuses personnes à penser que ce nouveau tour de scrutin aboutirait une fois encore à un parlement fragmenté, incapable de sortir de l'impasse politique actuelle. Les acteurs

3. Il s'agit notamment de Vladislav Goranov, ancien ministre des Finances des deuxième et troisième gouvernements Borissov, de Rumen Ovcharov, ancien ministre de l'Énergie du gouvernement Stanishev, de Nikolay Malinov, chef des russophiles pour la renaissance de la patrie, ainsi que de deux anciens directeurs de la centrale nucléaire de Kozloduy.

politiques rencontrés par la délégation n'ont donc pas exclu la possibilité d'un sixième tour de scrutin, qui serait combiné avec les élections locales prévues à l'automne 2023 et qui pourraient mobiliser davantage d'électeurs et d'électrices.

23. La délégation de l'APCE a pris note des préoccupations exprimées par plusieurs interlocuteurs selon lesquelles le parlement, dans l'impasse, n'a pas été en mesure de relever les défis importants auxquels le pays était confronté ou d'adopter son budget ordinaire. Ils ont également souligné que cette situation avait conduit à un renforcement *de facto* des pouvoirs du Président de la République et à son ingérence dans les affaires politiques, risquant d'entraîner une grave distorsion dans le fonctionnement des institutions démocratiques bulgares.

3. Le cadre juridique

3.1. Cadre juridique général

24. Le cadre juridique général est resté inchangé depuis les élections précédentes, comme décrit dans les rapports précédents. Il constitue une base globalement adéquate pour la conduite d'élections démocratiques. Le principal texte législatif régissant les élections législatives est le Code électoral de 2014, qui a été modifié à de nombreuses reprises depuis lors. 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 essentiels à une démocratie efficace et significative, tels que le droit à des élections libres (article 3 du Protocole n° 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).

25. L'Assemblée nationale de Bulgarie est un organe monocaméral composé de 240 membres. Les députés sont élus au moyen d'un système proportionnel à liste ouverte dans 31 circonscriptions à mandats multiples. Le seuil électoral est de 4% des votes valides au niveau national, tandis que les candidats indépendants doivent atteindre le quota électoral calculé sur la base de la méthode Hare-Niemeyer. Les électeurs et électrices peuvent donc exprimer des préférences au sein d'une liste. Un candidat bénéficie du vote préférentiel si le nombre de voix obtenues est au moins égal à 7% des suffrages exprimés pour la liste candidate.

26. Une disposition adoptée en avril 2021 stipule que le système proportionnel actuel s'appliquera jusqu'aux prochaines élections législatives régulières.

27. Outre la Constitution bulgare de 1991 et le Code électoral de 2014, d'autres textes législatifs s'appliquent aux élections en Bulgarie: la loi sur la participation directe des citoyens à l'État et aux collectivités locales, la loi sur les partis politiques, la loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, et la loi sur les violations et sanctions administratives, complétées par d'autres lois et décisions de la CEC.

28. Depuis 2016, le vote est obligatoire mais aucune sanction n'est prévue pour les personnes qui ne votent pas.

29. Tout citoyen âgé de plus de 18 ans, à l'exception des personnes placées sous interdiction judiciaire ou purgeant une peine de prison, est libre d'élire les autorités nationales et locales et de voter lors des référendums. La Commission de Venise recommande de limiter cette restriction au vote des prisonniers aux crimes les plus graves[4]. En 2016, la Cour européenne des droits de l'homme a décidé que cette restriction générale était disproportionnée et contraire à l'article 3 du protocole n° 1[5]. Les restrictions excessives au droit de vote concernent également les personnes privées de leur capacité juridique par une décision de justice définitive, y compris les personnes souffrant d'un handicap intellectuel ou psychosocial. Le 18 octobre 2022, la Cour constitutionnelle a décidé que la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant le droit de vote des prisonniers et les personnes souffrant d'un handicap mental nécessitait des amendements constitutionnels. Aucun amendement de ce type n'a été déposé à ce jour.

30. Tout citoyen âgé d'au moins 21 ans peut se présenter aux élections à l'Assemblée nationale, à condition de ne pas être condamné, quelle que soit la gravité du délit. En outre, «le candidat à un siège à l'Assemblée nationale qui occupe un emploi d'État doit démissionner dès l'enregistrement de sa candidature».

---

4. Commission de Venise et OSCE/BIDDH, Avis conjoint sur les amendements au Code électoral de la Bulgarie (CDL-AD(2017)016), en particulier paragraphe 62.
5. Voir *Kulinski et Sabev c. Bulgarie*, 21 juillet 2015, requête n° 63849/09.

31. Le bulletin de vote prévoit la possibilité pour un électeur d'indiquer «Je ne soutiens personne». Ces votes sont pris en compte dans le taux de participation, mais pas dans le résultat final.

32. En ce qui concerne le vote à l'étranger, la Cour constitutionnelle a jugé inconstitutionnel le plafond de 35 bureaux de vote bulgares par pays et l'a supprimé, d'abord pour les autres États de l'Union européenne, puis, depuis les modifications d'avril 2021, pour tous les États. Les Bulgares souhaitant voter en dehors de la Bulgarie ont pu soumettre, jusqu'au 7 mars 2023, un formulaire électronique de vote à l'étranger contenant leurs données personnelles, ainsi que le pays et le lieu où ils souhaitent exercer leur droit de vote.

3.2. Modifications récentes du Code électoral: la réintroduction des bulletins de vote papier

33. Des amendements au Code électoral ont été adoptés en décembre 2022:

– Les amendements ont réintroduit la possibilité d'utiliser des machines à voter à écran tactile ou des bulletins de vote en papier dans tous les bureaux de vote comptant au moins 300 électeurs inscrits, dans le pays et à l'étranger, réduisant l'utilisation des machines à voter à l'impression de «bulletins de vote machine» à déposer et à dépouiller de la même manière que les bulletins de vote en papier. Les machines à voter n'étaient pas disponibles dans les bureaux de vote comptant moins de 300 électeurs, les bureaux de vote mobiles, les bureaux de vote des hôpitaux et des institutions sociales, les navires ainsi que les bureaux de vote à l'étranger comptant moins de 300 candidatures ou moins de 300 électeurs lors des dernières élections, ainsi que dans les cas où la CEC n'a pas réussi à trouver une personne connaissant le bulgare pour assurer le soutien technique des machines à voter.

– Le vote par machine est facultatif et le vote par papier est possible dans tous les bureaux de vote. Lors du vote par machine, l'électeur fait son choix sur un bulletin similaire à un bulletin papier, la machine imprime un bulletin de vote (anciennement «reçu de contrôle»), que l'électeur plie, puis que la commission électorale locale tamponne et que l'électeur dépose dans l'urne réservée aux bulletins de vote par machine. Le dépouillement est effectué manuellement par la commission électorale locale concernée.

– Les amendements de décembre 2022 prévoient que les électeurs ne votent pas dans des isoloirs mais derrière des écrans lorsqu'ils votent par machine ou par bulletin de vote papier, afin de protéger le secret du vote.

– Ils ont également mis en place une surveillance vidéo du décompte des voix dans tous les bureaux de vote.

4. Administration des élections, listes électorales, enregistrement des partis et des coalitions

4.1. Administration des élections

34. Les élections législatives sont administrées par une structure à trois niveaux d'organes de gestion des élections, à savoir la Commission électorale centrale (CEC), composée de 15 membres, dont un·e président·e, des vice-présidents et un·e secrétaire, désignés par les partis et les coalitions représentés au parlement et nommés par décret du Président de la République après consultations publiques, 31 commissions électorales de district (CED) et 13 000 commissions électorales locales (CEL).

35. Un nombre important de membres de CEL ont démissionné ou ont été remplacés peu avant le jour du scrutin, ce qui a réduit la valeur et l'impact de la formation dispensée.

36. 11 845 bureaux de vote ont été ouverts dans le pays. De plus, 737 bureaux de vote ont été ouverts dans 62 pays[6].

37. La Commission électorale centrale est responsable de la délimitation des circonscriptions. Le nombre de mandats dans chaque circonscription est basé sur le dernier recensement[7] mais doit comprendre au moins quatre mandats. La Commission de Venise et le BIDDH se sont inquiétés du fait que ce minimum puisse affecter l'égalité du suffrage[8].

---

6. En octobre 2022, 755 CEL ont été ouvertes dans 65 pays (par exemple, 160 en Türkiye, 115 au Royaume-Uni, 74 en Allemagne, 64 en Espagne et 56 aux États-Unis), https://glasuvam.org/cik-parl23.
7. Le dernier recensement a eu lieu en 2011, et un nouveau recensement, prévu pour début 2021, a été reporté en raison de la pandémie de covid-19.
8. Commission de Venise et OSCE/BIDDH, Avis conjoint sur les amendements au Code électoral de la Bulgarie, (CDL-AD(2017)016), en particulier le paragraphe 24.

38. Le gouvernement intérimaire a alloué 87,7 millions de BGN pour l'organisation de ces élections anticipées. Le cabinet s'est déclaré prêt à fournir les fonds supplémentaires nécessaires lors de la conclusion des contrats pour la logistique et le soutien technique des dispositifs spécialisés pour les machines à voter électroniques, ainsi que pour d'autres matériels et activités d'accompagnement pour assurer le processus électoral, y compris le vote par machine et la vidéosurveillance/l'enregistrement vidéo.

39. Selon le dernier amendement du Code électoral, la CEC doit rédiger et publier un plan pour la conduite des élections, y compris les mesures de sécurité des machines à voter, la gestion des clés cryptographiques, l'installation des logiciels systémiques et appliqués, le chargement des données pour les différents types d'élections dans les dispositifs de la machine, le stockage et le transport des dispositifs. 24 heures avant le jour du scrutin, la CEC organise une vérification par échantillonnage des identités cryptographiques du système électoral pour le vote par machine en présence d'observateurs et vérifie les données du vote par machine.

4.2. Listes électorales

40. 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 électorale distincte est établie pour chaque section de vote. Les listes électorales définitives contenaient 6 594 593 électeurs.

41. Plusieurs préoccupations concernaient les restrictions excessives du droit de vote, contraires aux normes internationales, à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et aux recommandations antérieures du BIDDH et de la Commission de Venise, déjà soulevées dans les précédents rapports d'observation des élections. Des questions ont également été soulevées concernant la liste des électeurs, y compris les registres obsolètes des électeurs qui résident *de facto* à l'étranger et la privation du droit de vote des électeurs éligibles qui résident dans des logements considérés comme illégaux, en particulier dans les communautés roms, et qui sont confrontés à des difficultés administratives pour obtenir ou renouveler leur carte d'identité.

42. Des listes électorales spéciales sont établies pour le vote en dehors des bureaux de vote, c'est-à-dire dans les établissements de soins médicaux, les institutions spécialisées, les prisons et les navires de navigation. Les étudiants peuvent voter sur leur lieu d'études.

43. Il existe également des listes électorales spécifiques établies pour le vote à l'étranger sur la base des demandes remplies par les Bulgares vivant à l'étranger et demandant à exercer leur droit de vote par l'intermédiaire des missions diplomatiques et consulaires. 47 389 électeurs de 77 pays ont déposé leur demande pour voter en dehors de la Bulgarie. Par rapport aux élections anticipées précédentes, c'est 10% de moins qu'en octobre 2022 et 40% de moins qu'en avril 2021.

4.3. Enregistrement des candidats

44. Les partis, les coalitions et les commissions de nomination classent les candidats sur les listes de candidats par circonscription plurinominale. Les candidats des partis et des coalitions sont inscrits dans le registre des listes de candidats et sont enregistrés par le numéro sous lequel ils sont classés sur la liste de candidats. Les coalitions se présentent aux élections sur une seule liste de candidats dans chaque circonscription plurinominale. Le nombre de candidats sur une liste ne peut excéder le double du nombre de sièges dans la circonscription plurinominale.

45. Les citoyens possédant une double nationalité n'étaient pas éligibles, ce qui n'est pas conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et à la recommandation précédente de la Commission de Venise[9].

46. La CEC est responsable de l'enregistrement des candidats. En cas de refus d'inscription par la Commission électorale centrale, la décision de la Commission peut être contestée devant la Cour administrative suprême.

47. 14 partis et 7 coalitions se sont inscrits pour participer (contre 22 partis politiques et 6 coalitions lors des élections du 2 octobre 2022). Pour ces élections, il y avait 4 566 candidats inscrits sur 652 listes de candidats enregistrées, dont un tiers de femmes.

9. *Ibid.*, en particulier le paragraphe 48.

5. Environnement et financement de la campagne électorale

5.1. Environnement de la campagne

48. La campagne électorale a débuté le 3 mars 2023. La délégation de l'APCE a été informée que la campagne avait commencé dans le calme et sans événements d'ouverture significatifs. Elle s'est déroulée à un niveau peu élevé, avec une présence considérable sur les médias sociaux. Elle a été globalement compétitive, les libertés fondamentales de réunion et d'expression étant généralement bien respectées.

49. La délégation de l'APCE a été informée que les questions soulevées lors de la campagne concernaient la hausse des prix (avec une inflation record de 16%), les politiques fiscales et sociales, la perspective d'adhésion à la zone euro, les questions d'égalité entre les hommes et les femmes, et la politique de la mémoire liée à un monument de l'armée soviétique.

50. Trois partis ont lancé des appels au référendum et recueilli des signatures et le soutien de l'opinion publique pour des référendums contre «l'introduction de l'idéologie du genre à l'école» et la Convention d'Istanbul[10] (BSP), contre l'adoption de l'euro (Renouveau/Revival) ou pour l'instauration d'une République présidentielle (ITN).

51. Il y a eu à nouveau des allégations d'achat de voix et de vote contrôlé (allégations de liens entre des entreprises et des autorités locales pour faire pression sur les électeurs). La délégation de l'APCE a été informée que certains efforts avaient été entrepris par les autorités, qui ont mis en place une ligne téléphonique d'urgence pour signaler les irrégularités liées aux élections ou enquêter sur les allégations.

5.2. Financement de la campagne

52. Le financement des campagnes électorales est principalement régi par le Code électoral de 2014, la loi de 2005 sur les partis politiques et la loi de 2015 sur la Cour des comptes nationale. 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 les ressources financières du ou des candidats et sur les contributions des personnes physiques.

53. La Cour des comptes nationale est habilitée à contrôler les dépenses des partis politiques et des campagnes électorales. La Cour des comptes vérifie les données déclarées pour détecter les dons interdits ou d'autres irrégularités, mais elle n'a ni le mandat ni les ressources nécessaires pour enquêter sur les dépenses non déclarées, ce qui limite l'efficacité du contrôle. La loi n'aborde pas les dépenses des tiers au nom des candidats éligibles. Ces lacunes nuisent à la transparence du financement des campagnes et à l'efficacité des plafonds de dépenses. La délégation de l'APCE a également été informée que le Président de la Cour des comptes avait été démis de ses fonctions le 20 janvier 2023 par le parlement, avec les voix du GERB-SDS, du DPS, du BSP et du BV. Cette décision a été contestée par 71 députés, qui ont fait valoir qu'elle était contraire à l'État de droit et à l'indépendance de la Cour des comptes. L'affaire est toujours pendante devant la Cour constitutionnelle, qui l'a déclarée recevable le 7 mars 2023.

54. Les contributions anonymes, les contributions des personnes morales, les dons des entreprises[11], les contributions de l'étranger (par des personnes physiques ainsi que par des États, des entreprises publiques et des organisations étrangères à but non lucratif) et les contributions des institutions religieuses sont interdites.

55. Les partis politiques et les coalitions qui ont obtenu respectivement au moins 1 et 4% des votes valides au niveau national lors des élections précédentes ont droit à un financement public annuel, qui peut être utilisé pour les campagnes électorales. Les partis et les coalitions qui n'ont pas droit à un financement public et qui ont enregistré des listes de candidats dans toutes les circonscriptions électorales reçoivent 40 000 BGN pour couvrir les frais de publicité dans les médias, tandis que les candidats indépendants reçoivent 5 000 BGN.

---

10. Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul»).
11. Voir la décision de la Cour constitutionnelle du 27 avril 2021, voir paragraphe 60 du précédent rapport d'observation des élections (Doc. 15656).

56. La campagne peut être financée par les fonds propres du parti ou du candidat, ainsi que par des dons en espèces et en nature de particuliers. Les dons supérieurs à un salaire mensuel minimum (780 BGN) doivent être accompagnés d'une déclaration du donateur indiquant l'origine des fonds donnés. La loi ne prévoit pas de limite pour les dons individuels, ce qui accroît les risques de dépendance à l'égard de riches intérêts privés.

57. La limite financière pour le financement de la campagne pour les élections parlementaires est de 3 000 000 BGN pour un parti ou une coalition et de 200 000 BGN pour un comité de nomination.

58. Si la plupart des recommandations contenues dans les troisième et quatrième cycles d'évaluation du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe ont été largement prises en compte en ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques et la prévention de la corruption parmi les fonctionnaires, y compris les députés, un certain nombre de recommandations antérieures du BIDDH n'ont toujours pas été traitées, notamment l'absence de rapports sur les dépenses avant le jour des élections et l'étendue du contrôle exercé par la Cour des comptes nationale.

6. Paysage médiatique et couverture

59. Le paysage médiatique reste dynamique et partiellement polarisé. Les préoccupations de longue date concernant l'environnement des médias comprennent le manque de transparence de la propriété des médias et de l'allocation de la publicité de l'État, la concentration des médias et le manque de garanties pour protéger les médias de l'ingérence politique.

60. Le Code électoral régit les médias audiovisuels pendant la campagne électorale. Les radiodiffuseurs de service public sont tenus de couvrir les élections conformément aux principes d'équité et d'objectivité et d'allouer un temps d'antenne gratuit à chaque candidat. La couverture des élections par les radiodiffuseurs privés n'est en grande partie pas réglementée. Les partis, les coalitions et les comités de nomination qui ont enregistré un candidat bénéficient d'un financement public pour la publicité dans les médias[12].

61. Les médias de service public que sont la Télévision nationale bulgare (BNT) et la Radio nationale bulgare (BNR) comptent parmi les organes d'information les plus fiables. La délégation de l'APCE a noté que leur mécanisme de financement, basé sur des critères dépassés tels que les heures de diffusion, expose le montant du financement à l'incertitude et à la discrétion du parlement, ce qui, selon plusieurs interlocuteurs de la MOE du BIDDH, ne garantit pas des ressources suffisantes pour accomplir correctement la mission publique, ni pour se soustraire à l'influence du gouvernement et de la politique.

62. Conformément à la loi, des accords sur les émissions électorales ont été signés par la BNT et la BNR avec les partis politiques et approuvés par la CEC le 1er mars 2023. La BNT et la BNR ont accordé à tous les candidats un temps d'antenne gratuit et rémunéré, conformément à la réglementation électorale, et ont organisé 42 débats, mais les principaux partis n'y ont guère participé. En outre, les principaux dirigeants politiques ont pour la plupart refusé de s'affronter, privant ainsi les électeurs d'une occasion de les voir débattre. La BNT et la BNR n'ont couvert aucune activité de la campagne électorale dans leurs bulletins d'information, qui se sont principalement concentrés sur les membres du gouvernement et le président dans leurs fonctions officielles. Cette fois encore, des journalistes ont participé à la préparation de matériel de campagne pour des partis politiques, des interviews et des reportages apparaissant dans le contenu payant de la BNT et de la BNR (clairement identifié comme tel), ce qui constitue une dévalorisation de la profession journalistique découragée par les normes professionnelles internationales.

63. Deux groupes de médias (bTV et Nova) dominent largement le marché des médias et sont en tête des parts d'audience. Selon le suivi des médias effectué par le BIDDH, ces deux groupes ont assuré une large couverture des candidats politiques, y compris des débats avec des représentants des partis parlementaires et des principaux concurrents, ainsi que des interviews avec des représentants des partis. Les journaux télévisés de Nova TV, bTV et Darik ont à peine couvert les événements de la campagne électorale, mais ont rendu compte de manière impartiale des questions politiques, en entendant principalement les partis parlementaires. Tous les radiodiffuseurs contrôlés ont largement rendu compte de la préparation des élections et de l'information des électeurs.

64. La diffamation reste une infraction pénale, en contradiction avec les normes et recommandations internationales, telles que la Recommandation CM/Rec(2016) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, et la Résolution

12. Article 178 du Code électoral. Les amendements de mai 2021 ont renforcé le principe de «participation égale» des candidats politiques sur les médias de service public.

1577 (2007) de l'Assemblée, «Vers une dépénalisation de la diffamation». Les accusations portées contre les médias et entraînant des amendes disproportionnées – comme l'ont souligné les médias à propos d'un média privé en ligne qui a été poursuivi pour 1 million de BGN (soit 500 000 €) par une compagnie d'assurance pour diffamation[13] – créent un climat de peur, affaiblissent la liberté des médias, favorisent l'autocensure et ont été qualifiées de harcèlement juridique contre la couverture médiatique critique, avec des effets négatifs potentiels sur le journalisme d'investigation sur des questions d'intérêt public.

7. Participation des femmes et des minorités

65. Aucun progrès n'a été réalisé depuis les dernières élections. La sous-représentation des femmes dans la vie politique reste la principale préoccupation. Le Code électoral ne contient aucune disposition relative à l'égalité des sexes. Il y a eu 23,94% de femmes candidates à ces élections. En avril 2023, les femmes représentaient 24,17% des membres du parlement (contre 22,5% en octobre 2022).

66. En ce qui concerne la participation des minorités, la délégation de l'APCE réitère les questions soulevées précédemment et regrette que le Code électoral prescrive que la campagne électorale se déroule uniquement en langue bulgare. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont recommandé à plusieurs reprises que cette disposition soit révisée[14]. La délégation a été informée que les questions relatives aux minorités ne figuraient pas dans les programmes des partis et des coalitions; seuls quelques candidats roms occupaient des postes éligibles; les opérations de police contre l'achat de votes étaient menées principalement dans les communautés roms et étaient souvent perçues comme intimidantes par les membres de ces communautés. Ces préoccupations doivent être évaluées à la lumière du rapport 2019 de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (qui note que le discours de haine et l'hostilité à l'égard des Roms persistent à tous les niveaux de la société, avec peu ou pas de réponse des autorités pour contrer ce phénomène de longue date) et du rapport 2022 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur la Bulgarie qui mentionne une réponse mitigée des autorités bulgares contre le discours de haine au cours des dernières années.

8. Plaintes et recours

67. La CEC est la principale autorité compétente (mais pas la seule) pour examiner les plaintes concernant les irrégularités affectant le processus électoral, y compris les décisions et les actions des commissions électorales de circonscription et de district, y compris les commissions électorales à l'étranger. La CEC doit se prononcer sur ces plaintes dans les 24 heures suivant leur dépôt, ou dans l'heure qui suit l'arrivée de la plainte le jour de l'élection et, en tout état de cause, avant la clôture du scrutin. La Cour administrative suprême est l'instance compétente pour les recours contre les décisions de la CEC, y compris les décisions prises à la suite de litiges électoraux ayant fait l'objet d'un recours devant la CEC.

68. Néanmoins, les électeurs ne sont pas autorisés à déposer des plaintes pour des irrégularités qui auraient affecté leurs droits au cours du processus électoral. Comme indiqué dans l'avis 2014 de la Commission de Venise-OSCE/BIDDH sur le projet de Code électoral de la Bulgarie, les électeurs inscrits dans la circonscription concernée devraient avoir le droit de contester les résultats des élections[15].

69. Quelque 132 plaintes et alertes ont été enregistrées auprès des CED, principalement en rapport avec des campagnes illégales et la composition des CEL. La CEC a publié des décisions concernant 24 plaintes, alertes et recours contre des décisions des CED, principalement liées à des campagnes illégales, au vote par téléphone portable et à la composition des CEL. La CEC a délibéré sur les plaintes et les appels en séance publique dans les délais impartis, et les décisions ont été rapidement publiées sur son site web. La CEC a également reçu quatre alertes du Conseil des médias électroniques concernant des discours de haine, et des procédures de sanctions administratives ont été engagées. La CEC a appliqué la loi de manière cohérente et dans les délais prescrits par la loi. La CEC et les CED ont tenu des registres de plaintes et de recours en ligne, contribuant ainsi à la transparence dans la résolution des litiges électoraux.

70. La Cour administrative suprême (CAS) a statué sur 12 recours avant le jour des élections, la plupart déposés par le parti politique PP contre la composition des CED. La CAS a confirmé les décisions de la CEC dans tous les cas. Sur appel de la coalition de gauche, du PP et de la DB, la Cour administrative de Sofia a

---

13. «Mediapool poursuivi pour un montant record de 500 000 euros par une compagnie d'assurance bulgare», alerte du Conseil de l'Europe sur la sécurité des plateformes de journalistes du 10 mars 2023.
14. Commission de Venise et OSCE/BIDDH, Avis conjoint sur les amendements au Code électoral de la Bulgarie, CDL-AD(2014)001, paragraphe 78.
15. *Ibid*., paragraphe 72.

annulé la décision de la CEC, qui prévoyait que les protocoles de résultats de vote des CEL devaient enregistrer les décomptes des bulletins de vote papier et des bulletins de vote machine ensemble, et non séparément. La CEC a modifié sa décision en conséquence. La CAS a fourni un recours efficace et a rendu des décisions motivées, en se référant également à sa propre jurisprudence.

71. Une unité inter-institutionnelle, comprenant le bureau du procureur et l'agence d'État pour la sécurité nationale, a été créée pour coordonner les efforts des deux institutions afin d'assurer une réponse rapide aux infractions pénales pendant la période électorale[16]. En 2022, 83 cas d'achat de votes ont fait l'objet de poursuites, et 23 personnes ont été condamnées (20 délinquants ont été condamnés à des peines avec sursis, et trois à des peines d'emprisonnement). Les forces de l'ordre ont indiqué à la MOE du BIDDH qu'il restait difficile d'obtenir des preuves de l'achat de votes et que la plupart des affaires n'allaient pas au-delà de la phase préliminaire du procès. Toutefois, les ONG rencontrées par la délégation de l'APCE considèrent ces efforts pour lutter notamment contre l'achat de votes comme une mesure positive.

72. En outre, les commissions électorales de circonscription sont compétentes pour traiter les plaintes concernant des irrégularités affectant la campagne électorale et doivent prendre une décision dans les 17 heures suivant l'arrivée de ces plaintes, ainsi que les plaintes contre les décisions et les actions des commissions électorales locales dans les mêmes délais que la CEC. La CEC est l'autorité d'appel pour la résolution des litiges électoraux devant les commissions électorales de circonscription.

73. Le jour de l'élection, des informations sur plus de 185 plaintes reçues par les CED ont été publiées sur leurs sites web, souvent liées au fait que les membres de la CEL n'avaient pas suivi les procédures de vote. La CEC a publié des informations sur quelque 70 plaintes et recours, dont beaucoup concernaient le manque de disponibilité des machines à voter, le manque de clarté des procédures de vote par machine et la violation des règles relatives à la campagne électorale.

74. Les litiges relatifs aux médias pendant les campagnes électorales peuvent être portés devant la CEC pour les fournisseurs de services de radiodiffusion nationaux et devant la commission électorale de la circonscription du territoire où le média contesté est diffusé. La CEC est l'autorité d'appel pour la résolution des litiges électoraux devant les commissions électorales de circonscription concernant les médias pendant les campagnes électorales. Les décisions de la CEC peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour administrative suprême.

9. Observateurs électoraux

75. La CEC est responsable de l'enregistrement des observateurs électoraux nationaux et internationaux. L'accréditation des observateurs nationaux n'est ouverte qu'aux organisations non gouvernementales qui sont enregistrées comme ayant pour objet la protection des droits politiques des citoyens[17], ce qui a fait l'objet de critiques de la part de la société civile en Bulgarie.

76. Du 22 février au 1 avril 2023, la CEC a enregistré 1 231 observateurs de 19 organisations non gouvernementales, dont 15 pour des bureaux de vote à l'extérieur du pays, et quelque 204 observateurs internationaux.

77. La délégation de l'APCE était composée de 21 observateurs, dont 17 députés représentant les 5 groupes politiques de l'Assemblée et provenant de 12 États membres différents. Nos 10 équipes ont visité 98 bureaux de vote à Sofia et dans ses environs, ainsi qu'à Plovdiv, Pazardshik, Vratsa, Blagoevgrad, Kustendil et Montana.

10. Le jour des élections

78. Le jour du scrutin s'est déroulé dans l'ordre et le vote a été généralement bien organisé. Le processus de vote a fait l'objet d'une évaluation positive dans 97% des observations et s'est déroulé dans le calme et sans heurts. Des retards dans l'ouverture de plusieurs bureaux de vote ont été constatés en raison d'une connaissance insuffisante des procédures par les CEL, notamment en ce qui concerne l'installation des machines à voter.

---

16. Selon le bureau du procureur général, 122 procédures préliminaires ont été engagées. Le ministère de l'Intérieur a engagé 127 procédures pénales, procédé à 91 arrestations et émis 1 185 avertissements, principalement liés à l'achat de votes.
17. Nouvelle disposition, article 112 (1) 1 du Code électoral.

79. Des observateurs partisans étaient présents dans 35% des bureaux de vote visités par la MIOE, et des observateurs citoyens dans 5% seulement. Les procédures telles que l'identification des électeurs, la signature de la liste électorale et l'apposition du tampon sur les bulletins de vote ont presque toujours été respectées, et les électeurs qui ont opté pour les machines à voter les connaissaient bien. Dans 4% des observations, les observateurs de la MIOE ont noté que la machine à voter requise ne fonctionnait pas et, dans des cas isolés, les membres de la CEL ont encouragé les électeurs à utiliser une méthode de vote particulière; plusieurs plaintes concernant ce type de comportement ont également été déposées auprès des CED.

80. La disposition des bureaux de vote a été jugée adaptée aux électeurs à mobilité réduite dans 71% des observations de la MIOE, mais moins de la moitié des bureaux de vote visités (39%) ont été jugés adaptés à l'accès indépendant de ces électeurs.

81. Le secret du vote a été compromis dans 7% des observations de la MIOE. Ceci est dû en particulier à une mauvaise disposition des bureaux de vote (6% des observations) ou au fait que les électeurs n'ont pas marqué leur bulletin de vote dans le secret ou n'ont pas plié correctement les bulletins de vote des machines. En outre, les observateurs de la MIOE ont noté des cas où des personnes suivaient les électeurs (2% des observations) et la présence de personnes non autorisées dans les bureaux de vote (environ 3% des observations), ce qui est souvent le signe d'une influence indue sur les électeurs. Dans 5 cas, les observateurs de la MIOE ont noté des signes d'achat de voix à l'extérieur des bureaux de vote.

82. Les 64 bureaux de vote où la MIOE a observé le processus de dépouillement ont tous fermé à l'heure ou avec un court retard. Le décompte des voix a été évalué de manière largement positive. Cependant, dans certains bureaux de vote, les observateurs de la MIOE ont noté que des procédures importantes avaient été omises ou n'avaient pas été suivies dans l'ordre prescrit. Dans près d'un tiers des bureaux de vote observés (20), les membres de la CEL ont eu des difficultés à réconcilier les données dans les protocoles de résultats, et certaines de ces difficultés étaient dues à des erreurs de procédure des CEL, ainsi qu'à l'utilisation à la fois de la machine à voter et des bulletins de vote papier. Dans plus de la moitié des observations, les copies des protocoles de résultats des CEL n'ont pas été affichées dans les bureaux de vote, comme l'exige la loi.

83. La classification initiale des résultats du vote, suivie par les observateurs de la MIOE dans 26 CED, a été généralement jugée ordonnée et bien organisée. Dans 21 observations, les CED ont rencontré des divergences dans les protocoles de résultats de la CEL qui ont dû être résolues avant la saisie des données. La CEC a commencé à publier les résultats préliminaires à 23h00 le soir du scrutin, contribuant ainsi à la transparence des résultats du vote.

84. La délégation de l'APCE a observé que les élections se sont déroulées sans incident majeur. Certains membres ont noté des problèmes de fonctionnement des machines à voter (manque de papier ou papier coincé) qui ont nécessité l'intervention d'un technicien. Dans quelques bureaux de vote visités par les observateurs de l'APCE, les machines ne fonctionnaient pas du tout. La question du secret du vote a été relevée par plusieurs équipes car il était possible de regarder à travers le papier imprimé dans l'urne. Certains observateurs ont estimé que l'installation des isoloirs, mais aussi la réintroduction du bulletin de vote en papier, pouvaient permettre aux électeurs de prendre une photo de leur bulletin de vote. Une équipe a noté que dans certains bureaux de vote, le choix de la méthode de vote, par bulletin ou par machine à voter, pouvait être influencé par le président de la commission électorale locale. Dans les zones de la communauté rom, la présence d'un candidat devant et à l'intérieur du bureau de vote a provoqué des tensions avec une équipe et des discussions avec la police. Certains électeurs de la communauté rom, peu familiarisés avec la technologie, montraient leur bulletin de vote après avoir voté sur la machine.

85. Les membres de la délégation de l'APCE ont également noté quelques difficultés procédurales, ou parfois des incertitudes, pendant le dépouillement, lors du remplissage des protocoles après le dépouillement. Certains membres ont noté des problèmes de connexion internet qui ont empêché de suivre le dépouillement en ligne. La délégation a noté une forte proportion de femmes dans les conseils électoraux des bureaux de vote visités, ce qui contraste avec la sous-représentation des femmes dans la vie politique.

11. Résultats et environnement post-électoral.

86. Le 7 avril, la CEC a annoncé la répartition des sièges à la 49^{e} Assemblée nationale:

Parti	Votes	%	Mandats
Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie – Union des forces démocratiques (BERB – UDF)	669 924	26.49%	69

Parti	Votes	%	Mandats
Nous continuons le changement (PP) – Bulgarie démocratique (DB)	621 069	24.56%	64
Mouvement pour les droits et libertés (MRF)	347 700	13.75%	36
Renouveau (Revival)	358 174	14.16%	37
Parti socialiste bulgare (BSP)	225 914	8.93%	23
Il y a un tel peuple (ITN)	103 971	4.11%	11

87. Le taux de participation final a été de 40,69% des électeurs inscrits sur les listes électorales et sur les listes complémentaires le jour du scrutin[18]. 108 842 électeurs ont choisi l'option «Je ne soutiens personne». Ce que l'on appelle le «vote de protestation» représente 4% des électeurs – et serait le sixième groupe d'électeurs par ordre d'importance. Ces votes sont inclus dans le taux de participation mais pas dans le résultat final.

88. La coalition GERB-UDF dirigée par l'ancien Premier ministre Boïko Borissov est restée la plus grande force dans la nouvelle législature. Elle a remporté 69 sièges, soit deux de plus que lors des élections de 2022. La coalition formée par «Nous continuons le changement» avec «Bulgarie démocratique» est arrivée en deuxième position, remportant 64 sièges au total. Le MRF est resté stable, tandis que «Renouveau» («Revival») a confirmé sa progression constante depuis novembre 2021 (et a obtenu 100 000 voix supplémentaires).

Parti	Avril 2021	Juillet 2021	Nov 2021	Oct. 2022	Avril 2023
GERB – UDF	**75**	**63**	59	**67**	**69**
Nous continuons le changement (PP)	-	-	**67**	53	64
Renouveau (Revival)	-	-	13	27	37
Mouvement pour les droits et libertés (MRF)	30	29	34	36	36
Parti socialiste bulgare (BSP)	43	36	26	25	23
Bulgarie démocratique	27	34	16	20	[avec PP]
Montée bulgare (Bulgarian Rise)			-	12	-
Il y a un tel peuple (ITN)	51	65	25	-	11

89. Certains chiffres peuvent être intéressants pour évaluer le système de vote mixte établi par les amendements de décembre 2022:

– Une grande partie des électeurs (59,12%) a utilisé les machines à voter. Sans surprise, 80% des partisans d'ITN ont voté par machine, suivis par ceux de la coalition PP (79,13%) et de «Renouveau» («Revival») (69,51%)[19].

– Au cours de la journée, la CEC a signalé que 95 des 9 611 machines à voter (0,98%) sont tombées en panne pendant le vote.

– Certains enregistrements vidéo du dépouillement ont rencontré des problèmes techniques (ils ne fonctionnaient pas ou n'étaient pas diffusés en temps réel).

– 22% de tous les protocoles (un sur cinq) étaient erronés, barrés et corrigés: 2 757 protocoles étaient erronés et il y avait 1 714 erreurs et divergences entre le protocole de la CEC et les données introduites dans la CED[20].

90. Le 10 avril 2023, le Président Rumen Radev a convoqué la nouvelle législature pour le 12 avril. Le 18 avril, après plusieurs tentatives infructueuses, les deux plus grands partis sont parvenus à un accord sur le président de l'assemblée. Le 19 avril, l'Assemblée nationale a élu M. Rosen Zhelyazkov (GERB-UDF) comme nouveau président.

18. Données publiées sur le site web de la CEC.
19. www.gallup-international.bg/47109/demographic-structure-of-the-vote-2-april/.
20. Décision de la CEC n° 1895-NC – Sofia, 6 avril 2023, www.cik.bg/bg/decisions/1895/2023-04-06.

91. A la suite de discussions préliminaires et de propositions (par le PP) sur un éventuel gouvernement, le leader de la coalition GERB-UDF, Boïko Borissov, a annoncé le 10 mai 2023 que la Commissaire européenne, Maria Gabriel, serait la candidate de la coalition au poste de Premier ministre. Au moment de la rédaction du rapport, les discussions étaient toujours en cours, y compris avec le PP qui, pendant la campagne, avait exclu de faire partie de la coalition.

12. Conclusions et recommandations

92. La Bulgarie a tenu ses cinquièmes élections en deux ans, six mois seulement après le précédent scrutin d'octobre 2022. Comme lors des quatre élections précédentes, en 2021 et 2022, aucun parti n'a obtenu la majorité à l'Assemblée nationale, qui compte 240 membres.

93. Nous tenons à féliciter les citoyens bulgares qui ont voté pour la cinquième fois en deux ans. Malgré une fatigue électorale évidente et une désillusion face à l'incapacité des politiciens à former un gouvernement viable, le taux de participation a été légèrement plus élevé qu'en octobre 2022, mais il est resté faible. Il est donc important de valoriser la volonté politique exprimée par ces citoyens.

94. La délégation de l'APCE se félicite du fait que les élections aient bien été organisées et se soient déroulées dans le calme. Toutefois, les changements tardifs et fréquents de la loi électorale, contraires aux recommandations de la Commission de Venise, sont préoccupants. La décision de réintroduire les bulletins de vote a été adoptée sans large consensus politique ni grandes consultations. L'introduction de machines à voter «imprimantes» a constitué un défi supplémentaire pour l'administration électorale. Il est regrettable que le choix du système de vote ait été instrumentalisé à des fins politiques, parfois sur la base d'arguments de mauvaise foi ou manquant de preuves. La délégation suggère donc que les autorités bulgares entreprennent une évaluation des différentes méthodes de vote utilisées lors des élections tenues depuis 2021, en particulier des procédures de vote électronique, en s'appuyant sur l'expertise que le Conseil de l'Europe pourrait apporter dans ce domaine.

95. L'une des préoccupations les plus graves soulevées par la délégation de l'APCE lors de ces élections est la protection insuffisante du secret du vote, comme décrit ci-dessus. Cet aspect devrait être sérieusement pris en compte pour l'organisation des futures élections.

96. La délégation de l'APCE se félicite des efforts continus déployés pour lutter contre l'achat de votes et les allégations de contrôle des votes. Elle rappelle que l'introduction de machines à voter en octobre 2022 visait précisément à résoudre ce problème. À cet égard, la délégation souhaite réitérer les préoccupations et les recommandations formulées précédemment par les observateurs de l'APCE pour renforcer le cadre de lutte contre la corruption, mettre en œuvre les recommandations restantes du GRECO et renforcer l'indépendance, les compétences et la capacité de contrôle de la Cour des comptes nationale, notamment pour renforcer la transparence du financement des campagnes électorales et l'efficacité des plafonds de dépenses.

97. La délégation de l'APCE déplore que les questions problématiques de longue date telles que la faible participation des femmes dans la vie politique, l'absence de dispositions juridiques favorisant la participation des minorités et les restrictions imposées aux personnes placées sous interdiction judiciaire ou purgeant une peine de prison pour voter, n'ont pas été pris en charge.

98. Cependant, notre principale préoccupation concerne la question de la confiance. La répétition d'élections anticipées, due à l'incapacité des forces politiques au parlement à trouver des compromis et à former un gouvernement fonctionnel, sape clairement la confiance de la population dans les institutions politiques et démocratiques et nuit à la capacité du pays à répondre aux besoins urgents et essentiels de la population et renforce, *de facto*, le rôle politique du Président de la République.

99. Nous espérons donc que les nouveaux élus feront preuve de responsabilité, surmonteront la polarisation et trouveront les compromis politiques nécessaires pour rendre les institutions démocratiques pleinement fonctionnelles. Cela contribuerait à rétablir la confiance dans les institutions politiques à tous les niveaux, ce qui est essentiel pour le bon fonctionnement de toute société démocratique.

100. Ces recommandations devraient être prises en compte par les autorités dans le cadre du dialogue post-suivi. En particulier, nous appelons les autorités 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, afin d'améliorer le Code électoral et les pratiques de gestion des élections.

101. La délégation de l'APCE souhaite remercier les autorités bulgares pour le soutien apporté à l'organisation de la mission d'observation des élections. L'Assemblée et la Commission de Venise sont prêtes à aider les autorités à remédier aux insuffisances et aux problèmes soulevés dans les précédents rapports d'observation des élections et suggèrent aux autorités d'organiser un séminaire post-électoral pour examiner ces questions.

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. Andrej HUNKO, Allemagne

Groupe des socialistes, démocrates et verts (SOC)

– M. Constantinos EFSTATHIOU, Chypre
– M. Pedro CEGONHO, Portugal
– M. Gerardo GIOVAGNOLI, Saint Martin
– M. Didier MARIE, France
– M^me^ Jelena MILOŠEVIĆ, Serbie
– M. Andrzej SZEJNA, Pologne

Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)

– M^me^ Sylvie GOY-CHAVENT, France
– M. Cristian-Augustin NICULESCU-ŢÂGÂRLAŞ, Roumanie
– M. Jacek PROTASIEWICZ, Pologne

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

– M. Iulian BULAI, Roumanie
– M^me^ Mireille CLAPOT, France
– M. Alfred HEER, Suisse
– M^me^ Oleksandra USTINOVA, Ukraine

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

– Lord David BLENCATHRA, Royaume-Uni
– M. Harald WEYEL, Allemagne

Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)

– M. Andrej HUNKO, Allemagne

Co-rapporteur.e.s AS/Mon (ex officio)

– M^me^ Valentina MARTINEZ FERRO – EPP/CD, Espagne

Commission de Venise

– M^me^ Katharina PABEL, Autriche, représentante (membre suppléante) de la Commission de Venise
– M. Michael JANSSEN, conseiller juridique, Secrétariat de la Commission de Venise

Secrétariat

– M^me^ Sylvie AFFHOLDER, Cheffe de la Division de l'observation des élections et de soutien, Secrétaire de la commission ad hoc
– M^me^ Carine ROLLER-KAUFMAN, Assistante, Division de l'observation des élections et de soutien

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

Vendredi 31 mars 2023

14.00-15.00 Réunion de la délégation de l'APCE
- Allocution de bienvenue de M. Andrej Hunko, chef de la délégation
- Présentation de l'environnement politique par M^me^ Teodora Kaleynska, consultante, ancienne directrice du Bureau du Conseil de l'Europe en Bulgarie
- Présentation des aspects juridiques par M^me^ Katharina Pabel, membre suppléante de la Commission de Venise
- Présentation des aspects pratiques par le Secrétariat

15.00-17.00 Présentation par la Mission d'observation des élections (MOE) du BIDDH
- Message de bienvenue de M^me^ Tana de Zulueta, cheffe de la mission
- Système électoral, cadre juridique, financement des campagnes, plaintes et appels - M^me^ Roza Mora, analyste juridique
- Contexte politique et campagne - M^me^ Jelena Stefanović, analyste politique
- Administration électorale, inscription des électeurs et électrices et des candidat.e.s - M. Xavier Noc, analyste électoral
- Paysage médiatique et campagne sur les médias - M. Giuseppe Milazzo, analyste médias
- Présentation sur la situation en matière de sécurité - M. Mauno Rantanen, expert en sécurité

17.15-18.15 Échange de vues avec des représentant.e.s d'ONG actives dans le domaine de l'observation des élections
- M. Daniel Smilov, Centre pour les stratégies libérales, Sofia
- M^me^ Vanya Nusheva, Transparency International, Sofia
- M^me^ Lilan Nikiforova, Institut pour le développement de l'environnement public
- M^me^ Rumyana Dacheva, Association européenne pour la protection des droits humains
- M^me^ Ivelina Aleksieva, Institut de politique moderne

Samedi 1^er^ avril 2023

08.15-09.00 Présentation des procédures du jour du scrutin par la MOE du BIDDH par M. Xavier Noc, analyste des élections et M. Andreas Roth, analyste statistique

09.00-11.50 Réunions consécutives avec des dirigeant.e.s et des représentant.e.s de partis politiques et coalitions:

09.00-09.20 **Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie (GERB) – UDF**
- Denitsa Sacheva
- Radomir Cholakov
- Georg Georgiev

09.20-09.40 **PP «Nous continuons le changement» – Bulgarie démocratique**
- Nadezhda Yordanova, DB
- Krasimira Velichkova
- Iva Ruycheva
- Martin Bubarov
- Elena Dimitrova

09.40-10.00 **Mouvement pour les droits et libertés (MRF)**
- Stanislav Anastasov
- Hamid Hamid
- Tanzer Useinov

10.00-10.20	**Parti socialiste bulgare (BSP)** – Georgi Svilenski – Hristo Prodanov – Philip Bokov
10.30-10.50	**PP «Montée bulgare» («Bulgarian rise»)** – Stefan Yanev – Angela Nikolova – Ivan Stanev – Adriana Toteva
10.50-11.10	**PP «Il y a un tel peuple»** – Dimitar Gardev
11.10-11.30	**Coalition «Les Gauches»** – Danail Georgiev, mouvement 21 – Hristo Kolev, ABV
11.30-11.50	**PP «Renouveau»** («Revival») – Alexander Arangelov – Ivaylo Chorbov
12.00-12.45	Échange de vues avec un **représentant des médias** – Assen Yordanov, Directeur, bivol.bg
13.30-14.00	Réunion avec la Présidente et les membres de la Commission électorale centrale
14.15-15.00	Réunion avec les chauffeurs et les interprètes

Dimanche 2 avril 2023

07-00-20.00	Jour du scrutin – observation dans les bureaux de vote

Lundi 3 avril 2023

08.00-09.00	Réunion de débriefing de la délégation et synthèse statistique des observations
09.15-10.45	Discussion finale de la déclaration conjointe BIDDH-APCE et des conclusions et constatations préliminaires des chef.fe.s de délégation
14.30	Conférence de presse conjointe de la MIOE (BIDDH et APCE)

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

Selon les observateurs internationaux, les élections législatives bulgares ont été compétitives et bien gérées, mais les changements fréquents du cadre juridique ont engendré des difficultés

SOFIA, 3 avril 2023 – Les élections législatives anticipées du 2 avril en Bulgarie ont été concurrentielles et bien gérées mais, bien que le cadre juridique soit adéquat pour organiser des élections démocratiques, des changements fréquents érodent la confiance, nuisent à l'efficacité et rendent difficile de se préparer en temps voulu, ont déclaré les observateurs internationaux dans un communiqué. En particulier, des amendements controversés qui ont réduit l'utilisation des machines à voter ont ravivé les inquiétudes concernant le secret et l'intégrité du scrutin et l'influence indue sur les électeurs issus de communautés socialement vulnérables, indique le communiqué.

«En votant pour la cinquième fois en deux ans, les citoyens bulgares ont, malgré la fatigue électorale, exprimé leur volonté politique», a affirmé Andrej Hunko, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. «Ils attendent désormais de leurs élus qu'ils trouvent les compromis politiques nécessaires pour former un gouvernement et répondre aux besoins de la population. Ce serait un premier pas vers le rétablissement de la confiance dans les institutions politiques, à tous les niveaux, ce qui est essentiel dans une société démocratique.»

Les nombreux candidats ont pu faire campagne librement et les libertés fondamentales ont été respectées, même si la tenue de cinq élections législatives sur une période aussi courte a contribué à lasser les électeurs. En dépit d'une couverture médiatique diversifiée et étendue qui a présenté aux électeurs une pluralité de points de vue, les médias sont restés vulnérables aux influences des milieux politiques et économiques, ce qui a limité l'expression de critiques, ont constaté les observateurs.

«La possibilité de faire campagne librement et le respect des libertés fondamentales ont généralement permis aux électeurs de faire leur choix politique, mais les recommandations précédentes concernant les médias, notamment la dépénalisation de la diffamation et le renforcement des garanties de l'indépendance des journalistes, n'ont pas été prises en compte», a déclaré Tana de Zulueta, cheffe de la mission d'observation électorale du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE. «Les changements fréquents, et surtout tardifs, apportés aux lois, règlements et procédures ont créé des inquiétudes et des incertitudes qui semblent avoir entraîné les difficultés que nous avons constatées le jour du scrutin, notamment les difficultés à garantir le secret du vote.»

La campagne a été d'une intensité modérée, avec une présence considérable sur les médias sociaux, et a été généralement perçue comme la continuation de près de deux ans d'activités de communication politique. Outre les allégations d'achat de voix et de vote contrôlé, les cas d'implication de maires dans la campagne ont compromis l'égalité des chances et la capacité des électeurs à voter librement. À quelques exceptions notables près, la visibilité des candidates est restée faible. Le scrutin s'est déroulé dans le calme et les observateurs ont généralement évalué le processus de manière positive, bien qu'ils aient noté une protection insuffisante du secret du vote.

Les modifications apportées au Code électoral en décembre 2022 ont réintroduit la possibilité d'utiliser un bulletin papier. Par conséquent, lorsque des électeurs utilisaient les machines à voter à écran tactile, leurs bulletins devaient être imprimés, puis déposés et comptés comme les bulletins papiers. Ni ce changement ni l'instauration de la surveillance vidéo du dépouillement n'ont fait l'objet d'un large consensus politique. Ces deux mesures ont été adoptées sans grande consultation des parties prenantes. Des représentants d'institutions gouvernementales, de partis politiques et d'organisations de la société civile ont critiqué ces changements tardifs, notamment leur impact négatif potentiel sur le processus électoral.

Nombre des recommandations antérieures des observateurs internationaux sont restées sans suite, notamment celles qui concernent la privation générale du droit de vote appliquée aux détenus et aux personnes sous tutelle, l'interdiction faite aux personnes ayant une double nationalité de se porter candidat(e)s, l'absence de mesures visant à promouvoir la participation des femmes et des minorités, y compris dans les programmes des partis, et les possibilités limitées de contester les résultats de l'élection.

L'environnement médiatique est diversifié mais le marché publicitaire est restreint. Leur situation économique précaire expose les médias à l'influence politique et financière, ce qui peut les inciter à s'autocensurer et donc à limiter l'expression de critiques. La diffamation reste une infraction pénale, passible d'amendes disproportionnées. Les journalistes d'investigation risquent donc d'hésiter à enquêter sur des questions d'intérêt public. La campagne électorale a été très présente sur les chaînes publiques, qui ont accordé un accès direct à tous les candidats en lice. Néanmoins, les règles strictes destinées à assurer l'égalité entre les

candidats qui s'appliquent à ces chaînes ont réduit le contenu éditorial de leurs émissions et le rôle des journalistes; ces émissions ont donc surtout servi aux partis politiques à diffuser leurs messages électoraux. Les médias privés, qui bénéficiaient d'une plus grande liberté éditoriale, ont pu couvrir la campagne de manière plus diversifiée, mais leurs émissions étaient principalement diffusées en dehors des heures de grande écoute. Les candidates étaient sous-représentées dans les débats télévisés, ce qui reflète l'inégalité entre les femmes et les hommes dans la vie politique.