

# Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux



22<sup>e</sup> SESSION  
CG(22)5  
18 février 2012

## Elections locales en Bulgarie (23 octobre 2011)

Bureau du Congrès  
Rapporteur : Mihkel JUHKAMI, Estonie (L, PPE/DC<sup>1</sup>)

Projet de résolution (pour vote) .....	2
Projet de recommandation (pour vote) .....	3
Exposé des motifs .....	5

### Résumé

Le Congrès a désigné une délégation chargée d'observer le premier tour des élections municipales en République de Bulgarie le 23 octobre 2011.

La délégation est parvenue à la conclusion que ces élections ont largement respecté les normes européennes et ont été conduites avec calme et professionnalisme, mais a néanmoins identifié des aspects d'ordre législatif, administratif et réglementaire qui gagneraient à être améliorés, s'agissant notamment de l'administration des élections, du processus de vote et des dispositions pratiques, du décompte des voix et des processus connexes, ainsi que des procédures de recours.

D'autre part, la délégation a salué les mesures prises par les autorités bulgares pour combattre le fléau de l'achat et de la vente de voix en inscrivant ces actes dans le Code pénal, mais a noté que le problème continue d'être un obstacle majeur à la confiance du public dans des élections libres et équitables.

Le Congrès a insisté sur la nécessité de renforcer la confiance du public dans le processus électoral, notamment en instaurant des formations à l'intention des membres des commissions électorales (consacrées aux procédures électorales, mais aussi aux comportements éthiques) et en menant des campagnes de sensibilisation en période préélectorale, en particulier auprès des groupes vulnérables.

Le Congrès est prêt à soutenir les autorités bulgares dans l'élaboration de programmes et de stratégies dans ce domaine, et à les aider à renforcer les aspects de cohésion et d'inclusion dans la société.

---

<sup>1</sup> L: Chambre des pouvoirs locaux / R: Chambre des régions  
GILD: Groupe Indépendant et Libéral Démocratique du Congrès  
PPE/DC: Groupe Parti Populaire Européen - Démocrates Chrétiens du Congrès  
SOC: Groupe Socialiste du Congrès  
NI: Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès



## A. PROJET DE RESOLUTION<sup>2</sup>

1. La tenue d'élections libres et équitables, au niveau national mais aussi territorial, fait partie intégrante des processus démocratiques qui doivent être mis en œuvre dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

2. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux se félicite que, depuis son adhésion au Conseil de l'Europe en 1992, la Bulgarie se soit employée à consolider la démocratie locale et régionale, et qu'elle puisse faire état, en vingt ans, d'« une amélioration notable de la démocratie locale »<sup>3</sup>.

3. Il salue aussi les programmes de réforme législative ambitieux entrepris par les autorités bulgares, grâce auxquels presque tous les aspects de l'administration publique font aujourd'hui l'objet d'une législation de bonne qualité en termes de clarté et de garantie des droits fondamentaux des citoyens et des collectivités locales<sup>4</sup>.

4. Le Congrès prend note de la Recommandation (2012)XX relative aux conclusions de la mission d'observation des élections locales du 23 octobre 2011 en Bulgarie.

5. Compte tenu de ce qui précède, et conformément à sa Résolution 306(2010) sur les règles et stratégies pour l'observation des élections locales et régionales, le Congrès :

a. demande en particulier à sa commission de suivi de prendre note de la recommandation mentionnée ci-dessus et d'en tenir compte dans le cadre de ses programmes de travail afin d'évaluer les progrès réalisés par le pays en matière de démocratie locale et quant au respect de ses engagements au titre de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

b. invite sa Commission de suivi à suivre notamment la mise en œuvre de la décision de la Cour constitutionnelle de Bulgarie publiée le 4 mai 2011, en ce qui concerne la réduction du nombre de conseillers municipaux et la question de l'élection directe des maires ;

c. décide d'examiner, en coordination avec les organes compétents du Conseil de l'Europe, les façons d'aider la Bulgarie à poursuivre les réformes en vue d'améliorer l'administration des élections et de renforcer la démocratie territoriale.

6. Il exprime sa disponibilité et sa volonté de participer à des activités visant à renforcer la démocratie locale et les processus électoraux en Bulgarie, par un dialogue politique continu avec les autorités – notamment s'agissant du processus de décentralisation en cours - et par une coopération accrue avec les associations de pouvoirs locaux.

7. Le Congrès, en partenariat avec d'autres acteurs du Conseil de l'Europe dans ce domaine, envisage de développer des stratégies et des programmes pour sensibiliser les groupes vulnérables, et en particulier la population rom, aux processus électoraux démocratiques dans le but de bâtir une société plus cohésive et inclusive.

---

<sup>2</sup> Avant-projet de résolution et de recommandation approuvés par le Bureau le 17 février 2012.

Membres du Bureau :

K. Whitmore (Président), *H. van Staa, J-C. Frécon, W. Carey, H. Skard, N. Romanova, G. Doganoglu, L. Sfirloaga, B. Collin-Langen, J. Fischerova, A. Knape, H. Pihlajasaari, O. van Veldhuizen, S. Orlova, D. Suica, Fabio Pellegrini.*

N.B. Les noms des membres qui ont participé au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat du Bureau : D. Rios et L. Taesch

<sup>3</sup> [CG\(21\)14](#) du 21 septembre 2011 : Rapport sur « La démocratie locale et régionale en Bulgarie », §170.

<sup>4</sup> *Idem*, § 171:

## **B. PROJET DE RECOMMANDATION<sup>5</sup>**

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à la Résolution statutaire relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 19 janvier 2011 et, en particulier, à son Article 2, paragraphe 4, sur le rôle du Congrès dans l'observation des élections locales et régionales.

b. aux principes énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale (CEAL), ratifiée par la Bulgarie le 10 mai 1995.

2. Le Congrès insiste sur l'importance d'élections véritablement démocratiques et sur son mandat et son rôle spécifiques dans l'observation des élections locales et régionales dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

3. Il souligne le fait qu'il observe les élections exclusivement sur invitation des pays. A l'instar du processus de suivi de la Charte européenne de l'autonomie locale, les missions d'observation des élections sont conçues comme des activités de coopération.

4. Il note avec satisfaction que les élections locales du 23 octobre 2011 ont très largement été conformes aux normes européennes ; elles ont été bien organisées et se sont globalement déroulées dans l'ordre et le calme, d'une manière transparente et professionnelle. Le deuxième tour du 30 octobre 2011 n'a pas été observé par le Congrès.

5. Le Congrès est heureux de noter que la campagne a été animée et marquée par un esprit de saine concurrence, et que les candidats se sont – le plus souvent – comportés de manière responsable.

6. Il se félicite que les règles et procédures régissant la conduite des élections aient été réunies en un Code électoral unique, étape décisive pour assurer la cohérence des dispositions électorales et en faciliter ainsi l'application uniforme.

7. Il apprécie en particulier les mesures prises par les autorités bulgares pour s'attaquer au fléau de l'achat et de la vente de voix et le fait qu'elles soient désormais intégrées dans son Code pénal.

8. Il souligne par ailleurs le fait que le Code électoral contienne des dispositions détaillées sur le financement des campagnes électorales.

9. Le Congrès est également satisfait du fait que, les autorités bulgares aient amendé le Code électoral – suite aux recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH dans leur Avis conjoint sur le code électoral de Bulgarie du 21 juin 2011, (demandé par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux en décembre 2010) avant les élections locales,

10. Il apprécie la sensibilisation du public aux nouvelles règles et procédures de vote grâce à une campagne d'information à la télévision et sur Internet.

11. Pour autant, il souligne que si l'on veut continuer de progresser, des améliorations sont nécessaires en ce qui concerne les aspects juridiques, administratifs et réglementaires.

12. Plus précisément, le Congrès a recensé plusieurs domaines où des améliorations sont nécessaires :

- l'administration des élections ;
- le processus de vote et les dispositions pratiques ;
- le décompte des voix et les processus connexes ;
- les procédures de réclamation et de recours.

13. Compte tenu des commentaires ci-dessus, le Congrès invite les autorités bulgares à prendre toutes les mesures nécessaires pour :

---

<sup>5</sup> See footnote 2

a. régler la question d'un meilleur équilibre dans la composition des commissions électorales à tous les niveaux ; conformément aux recommandations de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et de l'OSCE/BIDDH, un juste équilibre entre les partis politiques lors de la nomination des présidents et secrétaires à tous les niveaux des commissions électorales doit être assuré ; il est par ailleurs indispensable que les partis de l'opposition soient représentés à ces fonctions de direction à tous les niveaux de l'administration électorale ;

b. réévaluer la disposition selon laquelle les décisions des commissions électorales sont prises à la majorité des deux tiers et donner suite à la recommandation de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe pour que ces décisions soient prises à la majorité qualifiée ou par consensus ;

c. renforcer, sur la base des dispositions solides du Code électoral relatives au financement des partis et des campagnes électorales, les mécanismes garantissant une mise en œuvre effective dans la pratique ;

d. reconsidérer ou adapter la procédure de marquage des bulletins de vote prévue par le Code électoral, afin de garantir le principe du secret du vote, un des piliers d'un véritable scrutin démocratique ;

e. suivre les recommandations des organes internationaux, afin de renforcer la confiance du public dans les processus de décompte des voix – à la fois par des amendements permettant de recompter les voix et par des mécanismes, par exemple des commissions de décompte des voix, empêchant les manipulations frauduleuses (notamment l'achat de voix) et les intimidations, et renforçant ainsi l'intégrité du processus dans son ensemble ;

f. modifier les dispositions concernant les procédures de recours de manière à rendre possible un recours devant un tribunal en dernière instance ; les règles et décisions des commissions électorales devraient être disponibles par écrit ; par ailleurs, une procédure judiciaire effective devrait être en place pour contester les résultats des élections, conformément aux bonnes pratiques électorales ; il en va de même des délais pour déposer et statuer sur les recours.

14. Par ailleurs, le Congrès suggère aux autorités bulgares de revoir la localisation de certains bureaux de vote en raison des difficultés d'accès, en particulier pour les électeurs souffrant de handicap physique.

15. D'autre part, il invite les autorités, conformément aux recommandations de l'OSCE/BIDDH, à fournir aux personnes appartenant à des minorités nationales du matériel électoral rédigé dans leur langue maternelle afin de renforcer la compréhension des processus par l'ensemble des communautés.

16. Le Congrès souligne la nécessité d'introduire des dispositions juridiques pour l'allocation de temps d'antenne gratuit sur les chaînes de télévision et les stations de radio publiques pour les candidats aux élections et souligne la nécessité pour le cadre juridique relatif aux médias, de garantir la liberté éditoriale et une couverture équitable de la campagne électorale, assurant par-là que tous les candidats soient traités sur un pied d'égalité.

17. Sur un plan général, le Congrès recommande aux autorités bulgares de mettre sur pied des programmes de formation du personnel électoral aux dispositions et processus électoraux, en veillant à leur enseigner également le comportement éthique et la conduite professionnelle à adopter, notamment à l'égard des observateurs locaux. De même, le Congrès encourage les autorités à poursuivre les campagnes de sensibilisation des électeurs avant chaque scrutin.

## **C. EXPOSÉ DES MOTIFS**

### **I. Introduction**

1. Suite à l'invitation officielle du 6 septembre 2011 des autorités de la République de Bulgarie (Bulgarie) à observer les élections municipales le dimanche 23 octobre 2011, le Bureau du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a répondu positivement à cette invitation et déployé une mission d'observation du 20 au 25 octobre 2011<sup>6</sup>.

2. L'élection des maires et des conseils municipaux dans 264 municipalités ainsi que des maires des communes de plus de 350 habitants s'est accompagnée de celle du Président et du Vice-président bulgares, qui se tenait pour la première fois de l'histoire du pays le même jour. Un second tour de scrutin s'est déroulé le dimanche 30 octobre 2011 mais la délégation du Congrès n'a pu l'observer, pour des raisons logistiques.

3. La délégation du Congrès était présidée par Mihkel Juhkami, Estonie (PPE/DC), qui en est également le Rapporteur, et se composait de dix membres du Congrès ainsi que de trois membres du Secrétariat du Congrès<sup>7</sup>.

4. La délégation s'est rendue à Sofia pour y tenir des réunions le 21 et le 22 octobre, avant d'être déployée dans toute la Bulgarie pour observer les élections du 23 octobre 2011. Une conférence de presse a été tenue ultérieurement avec la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>8</sup>, à Sofia, le 24 octobre. Le Chef de la délégation et le Rapporteur thématique pour la Bulgarie du Congrès, Artur Torres Pereira (Portugal, PPE/DC), ont pris part à la conférence de presse au nom de l'ensemble de la délégation du Congrès.

### **II. Mission d'observation des élections**

5. La mission d'observation des élections du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux s'est déroulée du 20 au 25 octobre 2011. La délégation du Congrès était composée de 10 représentants locaux élus de 9 pays européens.

6. Avant les élections, la délégation du Congrès a rencontré des représentants des organes de l'administration électorale bulgare, d'autres organisations internationales d'observation des élections, des ONG, des associations de pouvoirs locaux et régionaux ainsi que des candidats de divers partis politiques dans les régions de déploiement. Une conférence de presse a conclu le programme le 24 octobre 2011. Le programme complet de cette mission figure en Annexe II.

7. Le dimanche 23 octobre 2011, la délégation du Congrès s'est divisée en six équipes déployées dans six régions différentes de la Bulgarie afin d'observer les élections locales (la ville de Sofia et ses environs, y compris Ihtiman et Elin Pelin; au Sud-Est de Sofia - Plovdiv-Katunitsa-Asenovgrad; au Sud-Ouest de Sofia – Blagoevgrad y compris Pernik; au Nord-Est de Sofia – Lukovit, y compris Cerven Brjag et à l'extrême Est, sur la Mer noire, Bourgas et ses environs).

### **III. Contexte politique**

8. La Bulgarie est membre du Conseil de l'Europe depuis le 7 mai 1992 et a rejoint l'Union Européenne (UE) le 1er janvier 2007. Depuis son adhésion à l'UE, la Commission européenne a établi un Mécanisme de coopération et de vérification pour évaluer le respect par la Bulgarie de ses engagements dans le domaine de la réforme judiciaire et de la lutte contre la corruption et le crime organisé, qui a donné lieu à plusieurs rapports dont un rapport sur les progrès réalisés par le pays, publié le 20 juillet 2011. Il conclut que la responsabilisation et la pratique professionnelle des juges et des services d'enquête doivent être sensiblement améliorées et regrette que la lutte contre la corruption n'ait pas donné de résultats convaincants au cours des dernières années malgré la volonté politique et des réformes en cours dans ce domaine.

---

<sup>6</sup> Décision du 16 septembre 2011.

<sup>7</sup> Voir liste des membres de la délégation en Annexe I.

<sup>8</sup> L'APCE a déployé une délégation en Bulgarie pour observer les élections présidentielles du 23 octobre.

9. Au lendemain des dernières élections parlementaires du 5 juillet 2009, le parti de centre-droit, «Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie» (GERB), a formé un gouvernement minoritaire ; le chef du parti, M. Boyko Borisov, en était le premier ministre. Ce gouvernement minoritaire est toujours en place, faisant parfois cause commune avec la Coalition bleue, le Parti de l'ordre, de la loi et de la justice (RZS) ou l'Union nationale Attaque (extrême-droite). La Coalition pour la Bulgarie (qui rassemble le Parti socialiste bulgare (BSP) et plusieurs partis plus petits) et le Mouvement des droits et des libertés (MDL) représentent l'opposition.

10. Les élections de 2011 ont pris place dans un contexte de crise politique et économique, le gouvernement bulgare faisant face à trois motions de censure au sein du Parlement au cours des mois précédant les élections.

#### **IV. Organisation territoriale et autonomie locale**

11. La République de Bulgarie a un système de gouvernement à trois niveaux composé du pouvoir central, de 28 pouvoirs régionaux (qui ne sont pas autonomes) et des pouvoirs locaux dans 264 municipalités, ayant chacune une population d'environ 30 000 personnes organisées en moyenne en 26 communes. Chaque municipalité est gouvernée par un maire et un conseil municipal, tous deux élus pour un mandat de quatre ans.

12. Dans le cadre de ses engagements envers le Conseil de l'Europe, la Bulgarie a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 1995. Cet instrument est entré en vigueur le 1er octobre de la même année. Depuis cette date, le Congrès a préparé plusieurs rapports de suivi et recommandations<sup>9</sup> qui se sont concrétisés par l'introduction d'améliorations législatives significatives pour la démocratie locale et régionale en Bulgarie.

#### **V. Cadre juridique, administration électorale et règles électorales**

13. Le cadre juridique régissant les élections municipales comprend la Constitution, le Code électoral, la Loi sur les partis politiques, la Loi sur l'autonomie locale et l'administration locale, ainsi que d'autres textes, instructions et décisions de la Commission électorale centrale (CEC). Le Code électoral a été adopté le 19 janvier 2011 et est entré en vigueur en février 2011, offrant pour la première fois un cadre réglementaire unique pour tous les types d'élections.

14. L'organisation du scrutin municipal reposait sur une administration électorale à trois niveaux : la Commission électorale centrale (CEC), un organe permanent composé de 21 membres établi pour un mandat de cinq ans, mais qui ne se réunit qu'à l'occasion d'élections, 264 commissions électorales municipales (CEM) et 11 452 commissions électorales de bureau de vote (CEBV). Les maires des municipalités et communes de plus de 350 habitants sont élus au suffrage direct, un second tour de scrutin étant organisé si aucun candidat n'obtient plus de la moitié des votes valablement exprimés au premier tour. Les maires des communes plus petites et des districts urbains sont élus au suffrage indirect par les conseils municipaux. Les conseils municipaux sont élus à la représentation proportionnelle sans seuil légal.

15. Les membres de la CEC sont nommés par le Président sur proposition des partis politiques et des alliances de partis. Tous les niveaux de l'administration électorale sont pourvus sur la base de nominations politiques, avec une sur-représentation du parti au pouvoir dans les présidences des commissions électorales. Cette situation a donné lieu à des critiques de polarisation et à des craintes de partialité dans la prise de décision, s'agissant notamment de la CEC. Les partis représentés uniquement au Parlement européen peuvent désigner un membre. La CEC élit un secrétaire dans ses rangs, qui ne doit pas appartenir au même parti que le Président.

---

<sup>9</sup>[Recommandation 310 \(2011\)](#) du 18 octobre 2011 La démocratie locale et régionale en Bulgarie : [CG\(21\)14](#) du 21 septembre 2011 - Rapport « La démocratie locale et régionale en Bulgarie » (ci-après :CG21(14): [CG/BUR \(6\) 89](#) / 17 décembre 1999 - Rapport de la délégation d'observateurs du CPLRE sur les élections municipales tenues en Bulgarie les 16 et 23 octobre 1999 : [Recommandation 45 \(1998\)](#) adoptée par le Congrès le 28 mai 1998: [Rapport CG5\(3\)](#) sur la situation de l'autonomie locale et régionale en République de Bulgarie, 28 mai 1998 : [CG/Bur \(3\)48](#) - Rapport préliminaire sur l'état de la démocratie locale et régionale en Bulgarie du 29 novembre 1996: [CG\(21\)14](#) du 21 septembre 2011.

16. Les Commissions électorales à tous les niveaux sont tenues de prendre leurs décisions à la majorité des deux tiers des membres présents. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont averti que cette disposition entraînait le risque d'un éventuel blocage des décisions essentielles<sup>10</sup> et l'expérience leur a donné raison (voir Procédures de recours, partie XI ). Les décisions doivent être publiées sous forme écrite.

17. L'effectif des CEM est renforcé si deux élections ou plus sont menées simultanément. Pour les élections de 2011, d'aucuns ont avancé que dans certains cas l'effectif de ces commissions était trop important, soulevant des préoccupations quant à leur capacité à prendre des décisions rapides et aux difficultés à former leurs membres.

18. Les listes des électeurs sont compilées par les administrations municipales sur la base des données du Registre national de la population, tenu par le ministère du Développement régional et des Travaux publics<sup>11</sup>. L'exactitude des listes électorales a été mise en cause du fait que pour les élections de 2011, 95 % de la population étaient enregistrés pour l'élection présidentielle, alors qu'ils n'étaient que 89 % pour le scrutin municipal (il a été expliqué aux observateurs du Congrès par le ministère que cet écart tenait à l'exigence de résidence pour les élections municipales ainsi qu'à possibilité de voter à l'étranger pour le scrutin présidentiel, mais cela n'explique pas ce haut quota).

19. Les listes électorales sont consultables dans les bureaux de vote mais également via Internet, le téléphone et les SMS. Les demandes de rectification de ces listes peuvent être déposées jusqu'à sept jours avant la date des élections. Les demandes de vote à l'adresse temporaire plutôt qu'à l'adresse permanente peuvent intervenir jusqu'à 14 jours avant le jour du scrutin, conformément à la règle des quatre mois de résidence.

20. En plus du vote dans les bureaux de vote, la législation bulgare prévoit également le vote à domicile ainsi que le vote sur la base d'un certificat d'absence. Le vote à domicile est proposé aux électeurs, à condition qu'ils en fassent la demande au plus tard 30 jours avant la date du scrutin et puissent établir la preuve d'un handicap permanent. En fonction du nombre de ces demandes, les CEM déterminent la quantité de CEBV (urnes mobiles) nécessaires. Par ailleurs, 7 jours avant le scrutin, les CEM sont tenues d'annoncer dans les médias les mesures prises pour permettre aux électeurs handicapés d'accéder aux bureaux de vote dans leur zone.

21. Une liste électorale supplémentaire est disponible pour certaines catégories de votants, dont les étudiants (leur permettant de voter dans la communauté où ils poursuivent leurs études), les forces armées en service, et ceux supposés par erreur être à l'étranger<sup>12</sup>.

22. Le Code électoral définit qui peut être accrédité pour observer les élections mais ne précise pas tout l'éventail des droits et responsabilités des observateurs, laissés à la discrétion de la CEC. Légalement, les observateurs peuvent assister tout au long du jour du scrutin aux procédures dans des CEM et des CEBV, mais l'accès aux sessions de la CEC et des CEM la veille et le lendemain des élections n'est pas évoqué. Les sessions de la CEC se tiennent en principe à huis clos mais, sur demande, la Commission peut décider d'en autoriser l'accès.

23. Une nouvelle disposition pour ces élections s'appliquait aux bulletins de vote qui, pour être valides, devaient être marqués par l'électeur d'une croix (X) à l'encre bleue dans la case du candidat choisi. Le but est de renforcer la sécurité contre l'achat de vote et les intimidations, mais certains ont craint que ce système ne sème la confusion dans l'esprit des électeurs et ne soit à l'origine d'un taux élevé de bulletins non valides en raison d'une application trop stricte de cette règle par les commissions électorales.

24. S'agissant des minorités ethniques, 8,8 % de la population de Bulgarie est composé de Turcs de souche et 4,9 % est d'origine rom<sup>13</sup>. La Constitution reconnaît la diversité ethnique, religieuse et linguistique, mais les minorités nationales ne sont pas reconnues et les partis politiques représentant un groupe racial, ethnique ou religieux particulier sont interdits. Seul l'usage de la langue bulgare est autorisé par le Code électoral au cours des campagnes électorales<sup>14</sup>, une disposition que la Commission de Venise et l'OSCE<sup>15</sup>, ainsi que le rapport de suivi de l'APCE de 2010<sup>16</sup>, ont

<sup>10</sup> Avis conjoint 607/2011, §30 et NAM page 6

<sup>11</sup> Sauf les listes des électeurs interdits de vote qui sont compilées et gérées par la CEC

<sup>12</sup> après identification et déclaration écrite.

<sup>13</sup> Recensement 2011, IR 17/10/2011, section XI.

<sup>14</sup> Article 133(2)n.

<sup>15</sup> Avis conjoint 607/2011§65.

recommandé d'amender pour que les électeurs puissent être informés et que le matériel électoral soit disponible dans les langues minoritaires.

## VI. Environnement électoral, financement de la campagne et couverture médiatique

25. La tenue simultanée des élections municipales et présidentielles a conféré aux campagnes une atmosphère particulière : les médias ont davantage couvert l'élection du Président et du Vice-président (voir ci-dessous), alors que les élections municipales étaient considérées par les interlocuteurs du Congrès comme plus importantes et générant davantage d'intérêt et de débats. En fait, près de 88 partis politiques et plus de 50.000 candidats se sont opposés à l'occasion du scrutin municipal, avec curieusement un plus grand nombre de candidats dans les petites municipalités. La délégation du Congrès a appris qu'en moyenne 7 candidats étaient en lice pour chaque poste de maire et que dans un cas extrême ils étaient au nombre de 24.

26. Alors que la campagne, débutée le 23 septembre et close le 22 octobre à minuit, s'est généralement déroulée dans le calme, plusieurs manifestations anti-Roms ont eu lieu suite à la mort d'un jeune homme à Katunitsa près de Plovdiv – un acte criminel exploité par certains partis politiques, pour l'essentiel le parti *Ataka* d'extrême droite, comme un « problème ethnique ».

27. Un autre incident controversé a eu lieu lorsqu'Ahmed Dogan, leader de longue date du parti ethnique turc « Mouvement pour les droits et les libertés », a prononcé un discours en langue turque, ce qui est interdit par le Code électoral<sup>17</sup>.

### Achat de voix

28. L'achat de voix est un thème récurrent lors des élections en Bulgarie<sup>18</sup>. De l'expérience des observateurs du Congrès lors des élections municipales de 2011, tant lors de leurs réunions avec des candidats avant le jour du scrutin que lors des interviews dans les bureaux de vote visités le jour des élections, l'achat de voix, les votes contrôlés et l'intimidation étaient les principales préoccupations tant des candidats que des votants.

29. Si l'achat de voix est difficile à prouver – il s'agit par nature d'une activité secrète, les transactions s'effectuant en espèces ou en nature - et si les observateurs du Congrès n'ont trouvé personne pour reconnaître en avoir fait l'expérience, il est de notoriété publique qu'il s'agit d'un vrai problème. L'OSCE, bien qu'incapable de prouver la véracité de rapports faisant état d'achat de voix, a estimé que plusieurs étaient crédibles<sup>19</sup>. Par ailleurs, un sondage mené par Transparency International Bulgarie (TI) en date du 21 octobre 2011<sup>20</sup> a révélé que 10 % des personnes ayant répondu ont déclaré qu'elles-mêmes ou l'un de leurs amis se sont vus offrir de l'argent pour voter en faveur d'un parti ou d'un candidat donné. De plus, 12 % des votants ont déclaré être prêts à vendre leur voix.

30. La délégation du Congrès a appris que les votes se négociaient aux alentours de 20 lev (10 Euros). Cette somme représente une journée de salaire, sur la base du salaire moyen mensuel en Bulgarie qui est de 600 lev (300 Euros), et beaucoup plus pour les plus pauvres. Le sondage de TI évoqué précédemment a montré que 58 % des personnes ayant répondu étaient d'avis que c'est la pauvreté qui incitait les Bulgares à vendre leurs voix. Les interlocuteurs rencontrés par le Congrès ont souligné que l'achat de voix était davantage un problème pour les élections municipales que pour le scrutin présidentiel car, dans bien des cas, il suffisait d'acheter 200 voix pour faire la différence au niveau du résultat.

31. Toutes les équipes du Congrès ont constaté, lors de leurs réunions locales avec les candidats, que les accusations et contre-accusations de pressions, d'influence indue et d'achat/vente de voix est un problème qui divise et fragmente les communautés en Bulgarie. Ces accusations visaient tout particulièrement les plus vulnérables de ces communautés - souvent les Roms - qui, du fait de

<sup>16</sup> [Doc 12187](#) du 29 mars 2010 - Dialogue postsuivi avec la Bulgarie

<sup>17</sup> Article 133(2).

<sup>18</sup> Avis conjoint 607/2011 § 48 et Doc.12008 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) du 16 septembre 2009 : Observation des élections législatives en Bulgarie (5 juillet 2009).

<sup>19</sup> [Mission d'observation d'élection limitée](#) (MOEL) OSCE/BIDDH Statement of Preliminary Findings and Conclusions 31 octobre 2011 (MOEL 31/10/2011).

<sup>20</sup> <http://blog.transparency.org/2011/10/21/why-do-citizens-sell-their-vote/>.

l'intolérance des campagnes politiques envers les minorités, peuvent être présentées comme les sources du problème. La défiance engendrée par ces allégations s'étend de la campagne électorale à l'ensemble du processus électoral, affectant la confiance du public dans les résultats. Le sondage de TI susmentionné a estimé que l'indice de transparence n'était que de 3 pour la perception qu'avait le public de ces élections de 2011 – sachant que la note de 1 est synonyme d'un manque total de transparence et que 10 équivaut à une transparence quasi parfaite.

32. Après le premier tour des élections, 106 enquêtes ont été ouvertes pour des achats de voix<sup>21</sup>, donnant lieu au placement en détention de trois personnes, dont un conseiller municipal. Selon les rapports des médias, lors du second tour, le Parquet suprême de cassation a annoncé que les deux tiers des instructions en cours dans toute la Bulgarie concernaient des allégations d'achat de voix, dont 4 à Sofia et 3 à Plovdiv .

33. Les autorités bulgares ont déployé des efforts pour régler ce problème : l'achat de voix est désormais érigé en infraction pénale<sup>22</sup> et avant les élections de cette année, les sanctions ont été alourdies. De même, le Code électoral de 2011 impose que 10 % au moins du matériel électoral soient consacrés à des messages d'avertissement contre l'achat de voix<sup>23</sup>. Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur a signé le 11 octobre 2011 un engagement à coopérer avec la société civile et à traiter sur le champ les allégations d'achat de voix et autres infractions électorales<sup>24</sup>.

### **Votes contrôlés et intimidation**

34. D'autres formes de dénaturation des élections imprègnent le climat électoral bulgare : les votes contrôlés (votes collectifs sous pression) et l'intimidation. Dans le sondage évoqué précédemment, TI a conclu que 10 % des personnes ayant répondu étaient prêtes à voter pour un candidat particulier de peur de perdre leur emploi. L'OSCE a exprimé ses préoccupations quant à d'éventuels achats de voix et actes d'intimidation, notamment au sein des communautés minoritaires, dans les municipalités où des intérêts commerciaux importants sont en jeu<sup>25</sup>. Ceci peut poser un problème particulier lorsque ces intérêts ont spécialement formé des partis chargés de leur assurer une représentation directe ou lorsque la principale motivation des candidats est d'accéder aux fonds européens afin de les répartir entre les municipalités.

35. Alors que l'achat de voix et les votes contrôlés ont généralement lieu avant le jour du scrutin, l'intimidation peut être pratiquée le jour de l'élection et aux alentours des bureaux de vote, voire par l'intermédiaire d'observateurs (voir « Observations le jour du scrutin » ci-dessous).

### **Financement de la campagne**

36. Le Code électoral contient des dispositions détaillées sur le financement des campagnes électorales, y compris le plafond des dépenses électorales admises pour les partis politiques et les candidats indépendants, l'obligation de tenir une comptabilité de toutes les contributions, ainsi que de strictes obligations de rendre des comptes, la date limite de dépôt des rapports financiers et les sanctions encourues en cas de non-respect de ces exigences<sup>26</sup>. Alors que la Commission de Venise et l'OSCE ont conclu que « ces mesures garantissent ainsi une parfaite transparence du système de financement des campagnes électorales »<sup>27</sup>, ils ont néanmoins recommandé de vérifier si les sanctions sont suffisamment dissuasives et si elles sont bien mises en œuvre – notamment à la lumière des pouvoirs de vérification et d'enquête conférés à l'instance nationale de contrôle. La question du financement des campagnes électorales a aussi été soulevée au cours des réunions du Congrès avec divers acteurs, qui soulignaient une situation difficile, notamment pour les petits partis.

37. La Loi sur les partis politiques contient également une nouvelle disposition régissant les règles sur les dons à des fins de financement de campagnes électorales que l'Avis conjoint susmentionné proposait d'apprécier au vu des prochaines élections.

<sup>21</sup> OSCE/BIDDH Communiqué de presse, 31/10/2011.

<sup>22</sup> Code pénal, Article 167.

<sup>23</sup> Article 134(2),

<sup>24</sup> <http://blog.transparency.org/2011/10/21/why-do-citizens-sell-their-vote/>

<sup>25</sup> Mission d'évaluation des besoins (NAM) : 18-21 juillet 2011.

<sup>26</sup> Section VI du Chapitre VIII du Code.

<sup>27</sup> Avis conjoint 607/2011 § 37.

## **Couverture médiatique**

38. L'environnement médiatique de la Bulgarie est pluraliste même si la transparence de la propriété des médias et l'indépendance des médias eu égard aux ingérences politiques et économiques aient été mises en doute par l'OSCE. Si la liberté de parole est garantie par la Constitution, le Code pénal de la Bulgarie a été amendé pour permettre des peines de prison à l'encontre de journalistes condamnés pour discours de haine, violant ainsi les bonnes pratiques sur la liberté d'expression.

39. Le Code électoral établit un tarif commun pour toutes les émissions à des fins électorales diffusées sur les chaînes de télévision et les stations de radio publiques. Cependant le cadre juridique, ne prévoit pas l'allocation de temps d'antenne gratuit ce qui limite la capacité des candidats avec de petits moyens à véhiculer leur message et ainsi ne garantit pas l'égalité des chances pour tous les candidats aux élections.

De plus, Les chaînes et stations privées sont également tenues de publier leurs tarifs et conditions concernant les temps d'antenne avant les élections. Dans leurs échanges avec les observateurs du Congrès, les candidats et représentants des partis politiques se sont plaints du coût élevé de la couverture médiatique, prohibitif pour les petites formations sans grands moyens – conduisant à une prédominance de couvertures de campagne payées, dont la source n'est pas identifiée aux lecteurs ou des spectateurs.

40. Ajouté à cela, ils ont regretté de l'absence de distinction claire entre les reportages d'actualité et les commentaires éditoriaux ainsi que la pondération favorable au parti au pouvoir de la couverture dans les actualités. Le résultat est par conséquent l'absence de nouvelles et des débats informés, au détriment d'une compréhension du public des enjeux électoraux.

## **VII. Déploiement du Congrès le jour du scrutin**

41. La délégation du Congrès s'est scindée en six équipes qui ont couvert six régions et observé 94 bureaux de vote dans diverses circonscriptions. Les équipes étaient déployées comme suit :

### **Equipe 1. Sofia (centre)**

Mihkel JUHKAMI, Chef de délégation. Estonie (PPE/DC)  
Renate ZIKMUND, Secrétariat du Congrès.

### **Equipe 2. Sofia et environs**

Jon HERMANS-VLOEDBELD, Pays-Bas (GILD)  
Jane DUTTON-EARLY, Secrétariat du Congrès

### **Equipe 3. Plovdiv – Katunitza - Asenovgrad**

Artur TORRES PEREIRA, Portugal (PPE/DC)  
Raymond TABONE, Malte (SOC)

### **Equipe 4 Cerven Brjag – Lukovit**

Dusica DAVIDOVIC, Serbie (NI)  
David KATAMADZE, Géorgie (PPE/DC)

### **Equipe 5. Blagoevgrad**

Fleur BUTLER, Royaume-Uni (NI)  
Vincent MCHUGH, Irlande (GILD)

### **Equipe 6. Bourgas**

Jean-Pierre LIOUVILLE, France (SOC)  
Xavier CADORET, France (SOC)  
Pauline CADEAC, Secrétariat du Congrès

42. Les bureaux de vote étaient ouverts de 6 heures à 18 heures. Les équipes du Congrès ont observé l'ouverture et la fermeture ainsi que les procédures de décompte des voix dans plusieurs bureaux de vote.

### VIII. Observations le jour du scrutin

#### a) Observations du Congrès

43. Généralement, les électeurs et les commissions électorales ont bien compris les procédures de vote, bien que le double vote et les trois, voire parfois quatre bulletins à placer dans l'urne n'étaient pas choses faciles : les électeurs remettaient d'abord à la CEBV leur pièce d'identité pour vérification, puis se voyaient remettre les bulletins de vote tamponnés une première fois par la CEBV ; ils se rendaient ensuite dans l'isoloir pour faire leur choix ; pliaient les bulletins de manière à masquer leur choix, retournaient auprès de la CEBV pour faire tamponner une seconde fois les bulletins, inséraient les bulletins dans l'urne correspondante puis revenaient auprès de la CEBV pour signer le registre des électeurs et récupérer leur pièce d'identité. A l'instar des experts et de nos interlocuteurs, les membres du Congrès étaient d'avis que cette procédure risquait d'enfreindre le principe de secret du vote.

44. Compte tenu de ces procédures, avec un tel nombre de bulletins de vote à déposer, le traitement des électeurs a été lent. Les observateurs du Congrès ont rencontré des files d'attente dans quasiment tous les 94 bureaux de vote visités, même s'ils ont unanimement reconnu que le scrutin s'est déroulé dans l'ordre et le calme tout au long de la journée. En début d'après-midi, il est clairement apparu que certains bureaux, notamment dans le centre de Sofia, étaient surpeuplés. Vingt minutes avant la clôture prévue du vote, la CEC a pris la décision de prolonger d'une heure l'horaire d'ouverture des bureaux de l'ensemble du pays afin de permettre aux personnes présentes dans les files d'attente d'exprimer leur suffrage (de 19:00 à 20:00). La délégation du Congrès a noté à plusieurs reprises que les bureaux de votes visités avaient ouvert en retard le matin.

45. Dans tous les bureaux de vote visités par les équipes du Congrès, des observateurs accrédités étaient présents. Il s'agissait d'observateurs des partis politiques ou des candidats, mais pas de représentants d'organisations indépendantes d'observation. Bien que le Code électoral prévoit la présence d'un seul observateur par parti politique, alliance de partis, candidat ou organisation<sup>28</sup>, dans la plupart des bureaux, ils étaient plusieurs par parti ou candidat, en poste non seulement dans le bureau de vote mais également aux entrées menant aux bureaux. Les membres de la délégation du Congrès ont par ailleurs noté que les observateurs nationaux utilisaient constamment leurs téléphones mobiles (y compris durant le décompte des voix). Les observateurs du Congrès ont constaté, dans certains bureaux de vote, la situation était telle qu'elle créait une atmosphère de surveillance, préjudiciable à un vote en toute confiance et dans le secret. Dans certains de ces bureaux, les relations entre les membres de la commission électorale et les observateurs politiques étaient peu claires.

#### b) Observations par d'autres institutions

46. Douze ONG bulgares ont accrédité 5.136 observateurs pour contrôler les deux tours de scrutin<sup>29</sup>. Deux ONG, Transparency International et l'Initiative citoyenne pour des élections libres et démocratiques, se sont montrées particulièrement actives dans l'observation des élections et ont porté réclamation pour certains éléments qu'elles avaient découverts, mais elles ne disposaient pas de la capacité d'interjeter appel devant la CEC.

47. Transparency International (Bulgarie) a mobilisé et formé 615 volontaires pour suivre les élections présidentielles et locales partout dans le pays. L'organisation a mis en place un centre de conseil juridique avec une ligne d'appel permettant de signaler toute infraction ou tentative de manipulation du vote. N'ayant pas la capacité d'interjeter appel devant la CEC, elle est parvenue à un accord avec le ministère de l'Intérieur qui, conformément à celui signé avec la société civile le 11 octobre 2011, s'est engagé à traiter ces questions sur le champ.

48. Sur un plan général, on peut ajouter que la situation concernant l'accès des handicapés s'est grandement améliorée, bien qu'à des degrés inégaux dans l'ensemble du pays. La campagne de

<sup>28</sup> Code électoral, disposition supplémentaire, article 18.

<sup>29</sup> MOEL 24/10/2011, p9.

sensibilisation du public, informant les personnes affectées d'un handicap permanent des possibilités de vote à domicile, a commencé trop tardivement<sup>30</sup>.

## **IX. Processus de décompte des voix**

49. En général, de l'expérience de l'ensemble des équipes du Congrès, la procédure de décompte des voix ne reflétait pas la tranquille familiarité d'avec le reste de la procédure de vote, les petites commissions électorales rencontrant en particulier des difficultés à suivre le protocole. Lors du second tour de scrutin, certains des problèmes semblent avoir été résolus et les procédures dans les CEM se sont déroulées avec davantage d'ordre et d'efficacité, aux dires de l'OSCE<sup>31</sup>.

50. Plusieurs nouvelles particularités étaient à assimiler lors de ce scrutin : la double élection – qui supposait au minimum le décompte de trois bulletins par électeur et, lorsque le maire devait être élu également, ce n'est pas moins de quatre bulletins qu'il fallait dépouiller. Pour la première fois, le nom du candidat choisi devait être coché d'une croix bleue (X). Le nouveau Code électoral a également limité le nombre d'observateurs par candidat, parti politique, alliance de partis ou organisation (un seul observateur pour chaque) car avec la pléthore de candidats et de partis en lice, beaucoup de bureaux de vote étaient trop exigus pour en accueillir davantage. Cependant, dans plusieurs bureaux de vote, les équipes du Congrès ont relevé que les CEBV étaient soumises à la pression collective des observateurs nationaux (des partis, alliances de partis ou candidats) pour que cette règle ne soit pas appliquée et qu'elles cédaient à cette pression.

51. Bien que le nombre de bulletins invalides ait été jugé faible après le premier tour de scrutin<sup>32</sup>, le chiffre final s'est élevé à 5,3 % pour les élections municipales et à 6,4 % pour le scrutin présidentiel<sup>33</sup>. Ces chiffres sont sensiblement plus élevés que lors de l'élection présidentielle de 2006, où seuls 2,4 % des bulletins avaient été déclarés nuls. L'introduction de nouvelles exigences pour les votants peut expliquer en partie cette augmentation<sup>34</sup>. L'équipe du Congrès déployée dans la région de Plovdiv-Katunitsa a également noté que l'analphabétisme pouvait être un autre facteur, un des bureaux de vote estimant à 20 % le nombre de bulletins nuls de ce fait.

52. Selon différentes sources, y compris la couverture médiatique, le traitement des procès-verbaux électoraux des CEBV dans la ville de Sofia lors du premier tour de scrutin a été lent et désorganisé – certains procès verbaux n'ont pas été transmis à la CEM, beaucoup contenaient des erreurs, et des sacs renfermant du matériel électoral sensible sont restés sans surveillance ou manipulés par des personnes non autorisées. Ces faits ont soulevé un certain nombre de critiques et de réclamations ainsi qu'une couverture médiatique négative qui a duré plusieurs jours. Lors du deuxième tour de scrutin, bon nombre des problèmes logistiques semblaient avoir été résolus ; les retards étaient moindres et les erreurs moins fréquentes, les résultats ont également été publiés plus tôt.

53. A Beboshevo, un test pilote a été mené : tous les bulletins de vote pour le scrutin municipal ont été décomptés dans un centre de dépouillement régional. Le Congrès attend les conclusions de ce test.

## **X. Résultats des élections**

54. Des retards importants ont marqué l'établissement des résultats de l'élection présidentielle lors du premier tour, la première annonce ayant été faite par la CEC le 26 octobre, un jour après le délai légal<sup>35</sup>. Ce retard était principalement dû à des problèmes de compilation des procès verbaux électoraux au sein de la CEM de Sofia.

55. S'agissant des résultats des élections municipales, le traitement des procès verbaux des CEBV de la ville de Sofia a été particulièrement lent et désorganisé, la CEM de Sofia publiant exceptionnellement un communiqué de presse selon lequel la plupart des procès verbaux qu'elle avait reçus contenaient des erreurs. La CEM de Sofia a déclaré les résultats pour la ville le 27 octobre, mais n'a pas publié les procès verbaux. Il a fallu attendre le 29 octobre, veille du deuxième tour de scrutin, pour que les procès verbaux de résultats soient enfin publiés sur le site Web de la CEC.

<sup>30</sup> ,<http://www.cik.bg/?page=4>

<sup>31</sup> MOEL : 31/10/2011, page 1.

<sup>32</sup> MOEL :24/10/ 2011, page 10.

<sup>33</sup> MOEL 31/10/2011, page 3.

<sup>34</sup> Code électoral de 2011 imposant de cocher d'une croix (X) au stylo bleu.

<sup>35</sup> 48 heures après la clôture des bureaux de vote (Code électoral).

Beaucoup de réclamations et certains recours ont été déposés concernant l'établissement des résultats et les résultats proprement dits. En voici le détail :

56. Pour le premier tour du 23 octobre, le taux de participation s'est élevé à 51,56 % (à comparer à 48,53 % pour l'élection présidentielle). Pour le second tour du 30 octobre, il a légèrement progressé pour atteindre 54,29 % (à comparer à 48,04 % pour l'élection présidentielle)<sup>36</sup>.

57. Quatre-vingt-onze municipalités (sur 264) ont élu leur maire lors du premier tour, avec plus de 50 % des voix exprimées. La parti bulgare de centre droit «Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie» (GERB), a remporté au premier tour les sièges de maire dans quatre centres régionaux - la capitale Sofia (ou Yordanka Fandakova a été réélu avec 51,5 % des voix contre 22,2 % pour le BSP), à Bourgas (Est) avec 70 % des voix, Gabrovo (centre) et Dobrich (Nord-Est).

58. Le second tour de scrutin visant à départager deux candidats à la mairie s'est déroulé dans 173 municipalités (dont Plovdiv – la deuxième ville la plus importante de Bulgarie) ainsi que dans 831 villages.

59. La CEC a annoncé les résultats officiels le 1<sup>er</sup> novembre, le GERB contrôlant la majorité des conseils municipaux et disposant de 1.583 conseillers municipaux élus (doublant presque son score précédent). Le principal parti d'opposition, le BSP en a obtenu 1.038, le mouvement ethnique turc Mouvement des droits et libertés (MDL) 688, le Parti de l'ordre, de la loi et de la justice (RZS) 123, la Coalition bleue, de droite, 97, et l'Union nationale Attaque, d'extrême-droite, 63 (une chute importante, puisque ce parti est passé de 244 conseillers en 2007 à 63 en 2011).

## **XI. Procédures de recours** <sup>37</sup>

60. Comme détaillé dans l'avis conjoint sur le Code électoral bulgare, un système dual procédures de recours existe : les décisions et actes des commissions électorales peuvent être contestés auprès des commissions électorales supérieures, tandis que tous les autres recours relèvent de la compétence des tribunaux administratifs<sup>38</sup>. L'avis conjoint contient des préoccupations à propos du droit de recours limité pour toutes les élections<sup>39</sup>.

61. Pour les élections municipales, les défis pour les résultats des élections sont portées devant les tribunaux administratifs pour le district concerné. La décision du tribunal de district peut être portée en appel devant la Cour administrative suprême. L'ensemble du processus selon le code électoral doit être achevé dans les trois mois. Cette question a été mise en évidence dans l'avis conjoint<sup>40</sup> et ce délai de recours considéré trop long car peut conduire à la remise en cause de la légitimité des élections.

62. Les retards dans la publication des résultats lors du premier tour ont donné lieu à des réclamations à l'encontre de la CEC, ce qui a encore accru son retard. A l'issue du premier tour de scrutin, la CEC continuait de prendre des décisions après le délai légal de trois jours et d'examiner des plaintes et des recours le 29 octobre, veille du deuxième tour. Dans certains cas, des décisions concernant le premier tour n'ont pu être prises avant le second tour<sup>41</sup>.

63. Cette situation a mis en lumière d'autres problèmes liés aux procédures de recours déjà soulevés dans l'avis conjoint : la CEC n'examine que les plaintes déposées par des partis politiques, alliances de partis et candidats enregistrés, les réclamations des ONG et des électeurs n'étant pas recevables et ne faisant l'objet d'aucune décision officielle ; de plus, le manque de transparence du processus ne permet pas de savoir quand une réclamation a été reçue ou quel en est l'objet.

64. Par ailleurs, l'exigence d'un projet de décision adopté par une majorité des deux tiers de la CEC mène essentiellement à des impasses et laisse les questions essentielles non résolues. Dans un projet de décision de la CEC du 28 octobre, il était établi que deux parlementaires du parti GERB étaient présents à la CEM de Sofia alors qu'ils n'y étaient pas autorisés et manipulaient du matériel

<sup>36</sup> Site Web de la CEC : <http://results.cik.bg/tur1/aktivnost/index.html>.

<sup>37</sup> Avis conjoint 607/2011 Section XIII.

<sup>38</sup> Avis conjoint 607/2011 §55.

<sup>39</sup> Avis conjoint 607/2011 §55.

<sup>40</sup> Avis conjoint 607/2011 §60.

<sup>41</sup> OSCE/BIDDH Communiqué de presse 31/10/2011.

électoral sensible. Cependant, la CEC n'a pas été en mesure de réunir la majorité des deux tiers nécessaire pour établir la violation<sup>42</sup>.

65. Certaines personnes ont déposé plainte auprès du Bureau du Médiateur. Deux électeurs n'ont pu voter au premier tour car ils avaient été inscrits par erreur sur les listes des électeurs interdits de vote. Le Médiateur avait recommandé à la CEC de publier ces listes pour permettre aux citoyens de les vérifier, de corriger les erreurs et de voter au second tour, mais la CEC n'a pu obtempérer faute d'avoir pu réunir la majorité des deux tiers requise.

## **XII. Conclusions**

66. Le Congrès se félicite de la codification de la législation électorale en Bulgarie, adoptée en 2011, qui réunit et harmonise sous un Code électoral unique les diverses lois précédemment en vigueur pour tous les types d'élection. L'établissement de la Commission électorale centrale en tant qu'organe permanent doté d'un mandat de cinq ans et responsable de tous les types de scrutins constitue une amélioration majeure. De plus, des progrès ont été enregistrés en matière de législation relative au financement des campagnes électorales et dans le règlement du problème d'achat de voix, celui-ci étant désormais érigé en infraction par le Code pénal.

67. Cela étant, la mise en œuvre des dispositions légales nécessite une approche cohérente à l'égard des sanctions, et il convient de se pencher plus en détail sur cette question, notamment dans la formation du personnel électoral et les campagnes de sensibilisation du public, y compris des groupes vulnérables.

68. Il convient de remédier au déséquilibre politique au sein des commissions électorales, et en particulier de la Commission électorale centrale, et d'introduire une composition plus large. Ceci, associé à une réévaluation de la règle de la majorité des deux tiers, facilitera la prise de décisions sur des questions essentielles dans les délais impartis.

69. Pour renforcer la confiance dans les résultats des élections municipales, de manière à ce que ces résultats puissent servir de fondement véritablement démocratique aux décisions locales, le Congrès juge essentiel de traiter également les points suivants :

70. La question de l'organisation pratique du vote doit faire l'objet d'un nouvel examen à la lumière de ces élections, notamment en cas de scrutins simultanés. De plus, le fait que le bulletin de vote soit manipulé et tamponné par d'autres avant d'être placé dans l'urne vient interférer dans le processus et soulève la question du secret du vote.

71. La question des observateurs nationaux, leur conduite et leurs prérogatives, droits et obligations - y compris leurs relations avec les commissions électorales - ainsi que leur habilitation à déposer un recours à propos des procédures électorales, demande davantage d'éclaircissements.

72. L'organisation de bureaux de vote accessibles aux personnes handicapées mérite plus ample réflexion.

73. Enfin, les informations communiquées aux électeurs et le matériel électoral officiel devraient être disponibles également dans les langues minoritaires de façon à ce que le processus électoral puisse être compris par l'ensemble des communautés.

---

<sup>42</sup> MOEL 31/10/2011.

**Annexe I – Membres de la délégation du Congrès pour l'observation des élections**

**MISSION D'OBSERVATION DES ELECTIONS  
BULGARIE 20 – 25 OCTOBRE 2011**

**Membres de la délégation du congrès**

1. **Mihkel JUHKAMI** (chef de la délégation et rapporteur) Estonie (PPE/DC)/ Président du conseil municipal de Rakvere
2. **Artur TORRES PEREIRA** (Rapporteur par pays) Portugal (PPE/DC)/ Président du conseil municipal de Sousel
3. **Fleur BUTLER** Royaume-Uni (NI) / Conseil du district de Richmondshire
4. **Xavier CADORET** France (SOC) / Maire de Saint Gerand le Puy
5. **Dusica DAVIDOVIC** Serbie (NI) / Conseil municipal de Nis
6. **Jon HERMANS-VLOEDBELD** Pays-Bas (GILD) / Maire d'Almelo
7. **David KATAMADZE** Géorgie (PPE/DC) / Président du conseil municipal de Tkibuli
8. **Jean-Pierre LIOUVILLE** France (SOC) / Vice-Président du Conseil régional de Lorraine
9. **Vincent MC HUGH** Irlande (GILD) / Conseil municipal de Trim
10. **Raymond TABONE** Malte / Conseil de Baie St Paul

**Secrétariat du Congrès**

**Renate ZIKMUND** – Chef de la Division de la communication et de l'observation des élections  
**Jane DUTTON-EARLY** – Assistante  
**Pauline CADEAC** – Assistante

**Annexe II - Programmes**

**MISSION D'OBSERVATION DES ÉLECTIONS DU CONGRES EN BULGARIE  
(20-25 octobre 2011)**

**Programme**

**20 octobre 2011**

Arrivée de la délégation.

.....

**Vendredi, 21 octobre 2011**

Réunions à Sofia :

- 8:30                    Briefing de la délégation
- 09:30                    Mission d'Observation d'Election Limitée de l'OSCE/BIDDH en Bulgarie.  
Participants : Chef de mission : Vadim Zhdanovich ; Chef adjoint de la mission :  
Stefan Krause ; Analyste électoral : Francine Barry ; Analyste juridique : Richard  
Bainter ; Analyste des minorités nationales : Salome Hirvaskoski, Conseillère  
électorale : Lusine Badalyan.
- 11:00                    Réunion avec Mme Tanya Mileva, Chef du Cabinet politique, et d'autres  
représentants du ministère du Développement régional et des Travaux publics  
(Voir en annexe la liste des participants)
- 12:30                    Déjeuner
- 14:00                    Commission électorale centrale  
Réunion avec Mme Krassimira Medarova, Présidente de la CEC, ainsi qu'avec  
des membres de la CEC
- 15:30-17:00            Membres de la délégation bulgare auprès du Congrès + d'associations nationales  
Y compris avec la Directrice exécutive de la NAMRB\* : Ginka Tchavdarova.
- 18:30 – 20:30           Dîner avec la Chef de la délégation bulgare auprès du Congrès du Conseil de  
l'Europe, Mme Rositsa Yanakieva, la Directrice exécutive, Mme Ginka  
Tchavdarova et la Chef d'équipe, Mme Maria Kumanova

**Samedi, 22 octobre 2011**

- 09.30                    Diana Kovatcheva, Directrice exécutive,  
Transparency International Bulgarie, –  
Observateurs internationaux et nationaux

**Dimanche, 23 octobre 2011 – Jour des élections locales**

- 05:45                    Visite des bureaux de vote de les zones de déploiement des équipes. Pour  
certaines visite d'un bureau de cenyralisation des résultast suite au dépouillement.

**Lundi, 24 octobre 2011**

1200 - 13:00 Conférence de presse donnée par le Congrès du CdE : élections locales Suivie  
d'une conférence de presse donnée par l'APCE du CdE : élections présidentielles  
12:00 - 13:00

**Programmes des équipes déployées pour le samedi 22 octobre 2011**

**Equipe 1. Sofia (centre)**

Mihkel JUHKAMI, Chef de délégation. Estonie (PPE/DC)  
Renate ZIKMUND, Secrétariat du Congrès.

**Equipe 2. Sofia et environs**

Jon HERMANS-VLOEDBELD, Pays-Bas (GILD)  
Jane DUTTON-EARLY, Secrétariat du Congrès

**22 octobre 2011**

15:00 Rencontre des candidats aux élections locales, municipalité d'Ihtiman

**Equipe 3. Plovdiv – Katunitsa - Asenovgrad**

Artur TORRES PEREIRA, Portugal (PPE/DC)  
Raymond TABONE, Malte (SOC)

**22 octobre 2011**

15:00 Rencontre avec le maire, municipalité de Sadovo (Katunitsa),

15:00 Rencontre des candidats aux élections locales, Plovdiv,

17:00 Rencontre des candidats aux élections locales, Asenovgrad,

**Equipe 4 Cerven Brjag – Lukovit**

Dusica DAVIDOVIC, Serbie (NI)  
David KATAMADZE, Géorgie (PPE/DC)

**22 octobre 2011**

15:00 Rencontre des candidats aux élections locales, municipalité de Lukovit

17:00 Rencontre des candidats aux élections locales, Cerven Brjag

**Equipe 5. Blagoevgrad**

Fleur BUTLER, Royaume-Uni (NI)  
Vincent MCHUGH, Irlande (GILD)

**22 octobre 2011**

15:00 Rencontre des candidats aux élections locales, Blagoevgrad

**Equipe 6. Bourgas**

Jean-Pierre LIOUVILLE, France (SOC)

Xavier CADORET, France (SOC)

Pauline CADEAC, Secrétariat du Congrès

**22 octobre 2011**

15:00 Rencontre des candidats aux élections locales, Bourgas

16 :00 Rencontre avec la Commission électorale municipales

Visite d'un bureau de centralisation des résultats

**Participants à la réunion du 21 octobre 2011 avec la Chef du Cabinet politique et des représentants du ministère du Développement régional et des Travaux publics**

**Ministère du Développement régional et des Travaux publics**

Mme Tanya Mileva:	Chef du Cabinet politique
M. Ivan Getov:	Directeur Général de la Direction générale de l'Etat civil et des Services administratifs
M. Ventsislav Hristov:	Chef du service du traitement électronique de l'information au sein de la Direction générale de l'Etat civil et des Services administratifs
Mme Elisaveta Kisyova:	Chef du service des règles juridiques au sein de la Direction des Affaires juridiques
Mme Irina Zaharieva:	Directrice Générale de la Direction générale de la Planification stratégique du développement régional et de la structure administrative-territoriale
Mme Penka Yordanova:	Directrice Générale adjointe de la Direction générale de la Planification stratégique du développement régional et de la structure administrative-territoriale
- - -	Représentant du ministère des Affaires étrangères, Direction des droits de l'homme

### **Annexe III – Communiqués de presse**

Press release - CG030(2011)

#### **Council of Europe Congress to observe local elections in Bulgaria**

Strasbourg, 17.10.2011 - A delegation from the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe will observe the local elections in Bulgaria on 23 October 2011.

On 21 and 22 October, the delegation will hold meetings in Sofia with representatives of the government, including representatives of the Ministry of Local and Regional Development and Public Works, the Central Election Commission as well as representatives of the Bulgarian delegation to the Congress and associations of local and regional authorities. Views will also be exchanged with representatives of the OSCE-ODIHR Limited Election Observation Mission.

On 22 October six Congress delegations will be deployed to several regions of the country to meet with candidates and observe the vote on Election Day.

The Congress delegation will present its preliminary findings to the media on Monday 24 October 2011 at 11:30 (local time), at the Radisson Blu Grand Hotel, (4, Narodno Sabranie Sq., 1000 Sofia).

#### **Congress delegation**

Fleur BUTLER United Kingdom (NR)

Xavier CADORET, France (SOC)

Dusica DAVIDOVIC, Serbia (NR)

Jon HERMANS-VLOEDBELD, the Netherlands (ILDG)

Mihkel JUHKAMI, Estonia (EPP/CD) (Head of delegation)

David KATAMADZE, Georgia (EPP/CD)

Jean-Pierre LIOUVILLE, France (SOC)

Vincent MCHUGH, Ireland (ILDG)

Raymond TABONE, Malta (SOC)

Artur TORRES PEREIRA, Portugal (EPP/CD)

**Contact on the spot:** Renate Zikmund, Head of the Division of Communication and Election Observation, mobile : +33 659 786 455

Web : [File "Observation of elections"](#)

Press release - CG038(2011)

#### **Municipal vote in Bulgaria: Congress praises solid legal framework, but calls for improved integrity of elections at grassroots level**

Sofia, 24 October 2011. – A delegation from the Congress of Local and Regional Authorities - including 13 members from 10 Council of Europe member countries – carried out an election observation mission to assess the local elections in Bulgaria on 23 October 2011, held simultaneously with the presidential vote in the country.

“As a preliminary conclusion we can say that the local part of these elections was carried out - largely - in a calm and orderly manner and on the basis of a solid legal framework for democratic elections. In general, electoral staff were well aware of the regulations and voters understood the procedures. Competition between political contestants was vivid and – with the exception of some incidents – marked by democratic conduct”, said Congress Head of Delegation and Rapporteur, Mihkel Juhkami (Estonia), at a press conference in Sofia today.

However, the Congress Rapporteur referred to administrative problems which were raised during the meetings with different Congress interlocutors in Sofia, not least, in respect of an unbalanced composition of election commissions at all levels. Also, huge crowds of voters in front of the polling stations just before the closing time urged the Central Election Commission, at the end of Election Day, to extend the opening hours of the polling stations.

In addition, Juhkami referred to information received about vote-buying, in particular among the vulnerable Roma population, and in respect of controlled vote (collective pressure vote) and attempts to manipulate the vote. "The Congress stands ready to assist the Bulgarian authorities, in particular at local and regional level, in order to improve the integrity of local elections", he stated.

With regard to the media coverage of the local campaign in Bulgaria, the Congress Rapporteur called for a more equal access for local actors. "According to our interlocutors, local themes generated more interest among the population than the presidential vote. At the same time, in the media, the local elections were clearly overshadowed by the presidential competition. As representatives of local and regional politicians in Europe, we do regret this situation", Juhkami stressed.

A report on the observation of the municipal elections of 23 October –carried out in approximately 120 polling stations throughout Bulgaria - will be on the agenda of the Congress Plenary Session in March 2011.

## **Conférence de presse du lundi 24 octobre 2011**

### **Mission d'observation des élections du Congrès en Bulgarie**

20 au 24 octobre 2011

### **Déclaration du chef de la délégation/rapporteur, Mihkel JUHKAMI, Estonie**

Mesdames et Messieurs,

Je vous souhaite la bienvenue à cette conférence de presse du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Comme vous le savez peut-être, le Congrès est une institution européenne en charge de la démocratie locale, de la décentralisation et de l'autonomie territoriale dans les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. Les autorités bulgares nous ont invités, en cette capacité, à observer les élections des maires et des conseils municipaux ainsi que des maires de communes de plus de 350 habitants. Les élections du Président et du Vice-Président bulgares – qui se tenaient le même jour – ont été observées par nos collègues de l'Assemblée parlementaire, qui vous en rendront compte immédiatement après cette présentation.

Avant d'en venir à nos conclusions préliminaires concernant le volet local de ces scrutins, permettez-moi de présenter brièvement la composition, le programme et le mandat de la délégation du Congrès. Composée de treize membres de dix pays européens, la délégation est arrivée le 20 octobre et a rencontré, vendredi, des représentants du ministère du Développement régional et des Travaux publics et de la Commission électorale centrale, et des membres de l'Association nationale des municipalités de la République de Bulgarie. Nous avons aussi eu un échange de vues avec les membres de la Mission restreinte d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH.

La matinée du samedi a été consacrée à une longue réunion d'information avec l'expert de *Transparency International* ; les six équipes du Congrès ont ensuite été déployées dans différentes régions de la Bulgarie : Sofia ; les environs de Sofia, y compris la commune d'Ihtiman ; Plovdiv/Katunitsa/Asenovgrad ; Cerven Brjag/Lukovit ; Blagoevgrad ; enfin, Bourgas. Dans ces régions, les membres de la délégation du Congrès ont eu de nouvelles réunions d'information avec les candidats de plusieurs partis et listes. Entre cinq et cinquante candidats ont participé à ces réunions, et je peux dire qu'elles ont été l'occasion d'obtenir des informations détaillées et de première main sur la situation et les problèmes réels au niveau local.

Etant nous-mêmes des élus territoriaux – maires, conseillers municipaux, parlementaires régionaux – dans nos pays respectifs, nous avons vivement apprécié cet échange de vues franc et direct avec les responsables politiques locaux bulgares. La valeur ajoutée des missions d'observation électorale du Congrès réside précisément dans cet échange pragmatique, horizontal, entre responsables politiques locaux.

Le jour du scrutin lui-même, les membres de la délégation du Congrès ont observé le vote dans leur région respective et se sont rendus, à partir de 6 heures du matin, dans quelque cent bureaux de vote de tout le pays.

Nous pouvons affirmer – à titre de première conclusion préliminaire – que ces élections se sont déroulées, dans une large mesure, dans le calme et l'ordre et sur la base d'un cadre juridique solide garantissant des élections démocratiques. D'une manière générale, le personnel électoral avait une bonne connaissance des réglementations et les électeurs comprenaient les procédures. La compétition entre les opposants politiques a été vive et – à l'exception de quelques incidents – marquée par un comportement démocratique.

Il a fallu un certain temps au personnel électoral pour s'adapter aux réglementations introduites par le nouveau Code électoral que la Bulgarie a adopté plus tôt dans l'année, et dont la Commission de Venise a jugé qu'il offrait une base juridique solide pour la conduite d'élections démocratiques. La délégation du Congrès, de même que l'OSCE/BIDDH, considère que des améliorations sont encore possibles : par exemple, les membres des minorités pourraient être autorisés à utiliser leur langue maternelle lors de la campagne et les délais pour faire appel des décisions des commissions électorales pourraient être rallongés. Se pose également le problème administratif de la composition déséquilibrée des commissions électorales à tous les niveaux et de la prépondérance du parti au pouvoir à la tête de ces commissions.

Il y avait longtemps que deux élections importantes n'avaient pas été organisées simultanément en Bulgarie. Les autorités bulgares devront examiner de quelle manière cette situation a eu incidence sur le déroulement des élections. Quelle qu'en soit la cause, la délégation du Congrès a observé certaines carences organisationnelles auxquelles il devra être remédié, au premier rang desquelles les files d'attente considérables devant les bureaux de vote, à partir de midi et jusqu'à la fin du scrutin. Cette situation a contraint la Commission électorale centrale, le jour du scrutin, à repousser l'heure de fermeture des bureaux de vote.

Un autre problème organisationnel est l'adaptation des bureaux de vote pour les personnes handicapées. Les autorités ont certes mené des efforts à cet égard, mais la situation reste encore peu satisfaisante dans tout le pays.

D'après nos interlocuteurs, la population a manifesté un plus grand intérêt pour les thématiques locales que pour l'élection présidentielle, ce dont nous nous félicitons en tant que responsables politiques locaux. Pour autant, dans les médias, les élections locales ont largement été éclipsées par le scrutin présidentiel.

En tant qu'élus locaux et régionaux, nous le regrettons. Il est également regrettable que la totalité de la couverture médiatique de la campagne ait été – de fait – payée par le secteur privé. Cette situation a pénalisé les candidats ne disposant pas de moyens financiers importants et a eu des effets négatifs pour de nombreux acteurs locaux.

La délégation du Congrès s'inquiète par ailleurs d'indications faisant état d'achats de voix et de votes contrôlés, qui concernent principalement les groupes vulnérables, notamment les Roms, dans les petites localités et les zones rurales.

Le Congrès se félicite vivement que le fait de vendre ou d'acheter un vote soit maintenant une infraction pénale en Bulgarie.

Nous nous félicitons aussi du test pilote de décompte des voix effectué à Beboshevo dans un centre de dépouillement régional. Nous ne pouvons qu'encourager les autorités bulgares à étendre l'application de ces modèles afin d'améliorer la situation. D'après une étude récente menée par *Transparency International*, 12 % des Bulgares sont prêts à donner leur vote en échange d'argent ou de marchandises. Je pense cependant que la société bulgare ne peut se satisfaire de ce niveau déplorable de conscience politique !

Les membres de la délégation du Congrès sont par conséquent fermement convaincus que des programmes concrets, en particulier au niveau local, sont nécessaires pour garantir l'intégrité du processus électoral et renforcer la confiance des citoyens à l'égard des autorités locales et des processus électoraux. Ces programmes doivent inclure les groupes vulnérables susceptibles de vendre leurs voix pour diverses raisons économiques et sociétales, ainsi que les personnes qui pourraient acheter leurs voix.

Des améliorations sont également possibles pour ce qui concerne les manipulations, l'exercice de pressions et l'établissement d'un climat d'intimidation, en particulier dans les petites localités rurales.

En tant que membres du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, nous avons une responsabilité spécifique concernant les élus territoriaux. Avec ses partenaires européens, le Congrès est disposé à continuer d'aider les autorités bulgares à s'attaquer aux problèmes recensés afin de renforcer encore l'autonomie locale, la décentralisation et la démocratie, qui commence à l'échelle locale.

Je vous remercie de votre attention.