



Strasbourg, le 21 juin 2011

Avis n° 607 / 2010

CDL-AD(2011)013

Or. fr.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**  
**ET**

**BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME**  
**DE L'OSCE**  
**(OSCE/BIDDH)**

**AVIS CONJOINT**

**SUR LE CODE ÉLECTORAL  
DE BULGARIE**

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques  
à sa 37<sup>e</sup> réunion  
(Venise, 16 juin 2011)  
et par la Commission de Venise  
à sa 87<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 17-18 juin 2011)**

**préparé sur la base des observations de**

**M. Oliver KASK (membre, Estonie)  
M. Ugo MIFSUD BONNICI (membre, Malte)  
M. Kåre VOLLAN (expert, Norvège)  
M. Denis PETIT (expert, OSCE/BIDDH)**

## Table des matières

<b>I.</b>	<b>Introduction.....</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>Observations d'ordre général.....</b>	<b>6</b>
<b>III.</b>	<b>Le droit de vote et d'éligibilité.....</b>	<b>7</b>
<b>IV.</b>	<b>Administration des élections.....</b>	<b>9</b>
<b>V.</b>	<b>Inscription des partis politiques.....</b>	<b>11</b>
<b>A.</b>	<b>Signatures et cautions.....</b>	<b>11</b>
<b>B.</b>	<b>Inscription.....</b>	<b>12</b>
<b>VI.</b>	<b>Financement des partis politiques et des campagnes électorales.....</b>	<b>12</b>
<b>VII.</b>	<b>Listes électorales et inscription des électeurs.....</b>	<b>13</b>
<b>VIII.</b>	<b>Campagne électorale.....</b>	<b>14</b>
<b>IX.</b>	<b>Médias.....</b>	<b>14</b>
<b>X.</b>	<b>Procédure du vote.....</b>	<b>14</b>
<b>XI.</b>	<b>Vote sur internet.....</b>	<b>16</b>
<b>XII.</b>	<b>Le décompte des voix.....</b>	<b>16</b>
<b>XIII.</b>	<b>Procédures de recours.....</b>	<b>17</b>
<b>A.</b>	<b>Recours déposés contre les décisions et actes des commissions électorales</b>	<b>17</b>
<b>B.</b>	<b>Contestation des résultats des élections.....</b>	<b>18</b>
<b>C.</b>	<b>Délais.....</b>	<b>19</b>
<b>XIV.</b>	<b>Questions spécifiques relatives aux organes des collectivités locales autonomes.....</b>	<b>19</b>
<b>A.</b>	<b>Conseillers municipaux.....</b>	<b>20</b>
<b>B.</b>	<b>Election directe des maires de « localités ».....</b>	<b>20</b>
<b>C.</b>	<b>Election des « maires d'arrondissements ».....</b>	<b>20</b>
<b>XV.</b>	<b>Questions diverses.....</b>	<b>20</b>
<b>XVI.</b>	<b>Conclusions.....</b>	<b>21</b>

## I. Introduction

1. Le 3 décembre 2010, le président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») a demandé à la Commission de Venise de rendre un Avis sur le Code électoral de la République de Bulgarie (ci-après « le Code »).

2. Cette demande faisait suite à la visite de suivi effectuée en Bulgarie par une délégation du Congrès du 24 au 26 novembre 2010. Au moment de cette demande, le Code électoral était encore à l'état de projet. Le Code électoral, adopté le 19 janvier 2011 par l'Assemblée nationale de Bulgarie, est entré en vigueur en février 2011<sup>1</sup>. La Commission de Venise a décidé de rendre un avis sur le Code adopté. Cet avis juridique est rendu conjointement avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE-BIDDH).

3. Le Code électoral bulgare constitue le premier texte législatif unifié en matière électorale du pays, qui réunit les différentes lois électorales antérieures. Il se substitue ainsi aux textes suivants :

- la loi relative à l'élection des membres du Parlement de 2001, dont la dernière modification remonte à 2009 ;
- la loi relative à l'élection du Président et du Vice-Président de la République de Bulgarie de 1991, dont la dernière modification remonte à 2006<sup>2</sup> ;
- la loi relative à l'élection des parlementaires européens de Bulgarie de 2007 ;
- la loi relative aux élections locales de 1995.

4. L'adoption du Code électoral unifié de Bulgarie a préalablement fait l'objet d'un débat politique entre le Président et l'Assemblée nationale au sujet de certaines dispositions du texte. Au début du mois de janvier 2011, le Président Georgi Parvanov avait opposé son veto au Code électoral adopté par l'Assemblée nationale. Le texte avait dès lors été renvoyé devant le Parlement pour qu'il réexamine une grande partie de ses dispositions. Le veto présidentiel a finalement été contourné par « une majorité de plus de la moitié des membres de l'Assemblée nationale »<sup>3</sup>.

5. Parmi les réserves exprimées par le Président Parvanov, figuraient l'obligation de résidence d'une durée minimale de 12 mois pour la participation aux élections locales, les restrictions imposées au droit de vote des citoyens titulaires d'une double nationalité, l'interdiction faite à certaines catégories de la population titulaire d'une double nationalité, notamment aux ressortissants bulgares de l'ethnie turque, de présenter leur candidature, l'abolition de l'élection au suffrage direct des maires d'arrondissements, l'augmentation du nombre minimal d'habitants pour l'élection des maires de villages ou de localités et la réduction du nombre de conseillers municipaux.

6. Suite à sa visite de suivi, le Congrès a fait part des préoccupations suivantes :

« [...] le projet de Code apporte d'importantes modifications en matière d'élections locales qui seront dorénavant uniquement applicables sur le territoire national. Les droits électoraux actifs et passifs seront désormais soumis à une obligation de résidence de 12 mois. Les maires resteront élus au scrutin majoritaire, tandis que les conseillers municipaux seront élus au scrutin proportionnel, mais leur nombre sera réduit de 20 % selon les nouveaux seuils définis en fonction de l'importance des communes. Une réduction du nombre des partis politiques représentés à l'échelon local est également prévue, ainsi que d'autres contraintes imposées pour l'enregistrement des partis et des alliances politiques.

---

<sup>1</sup> Code électoral de la République de Bulgarie en vigueur dans sa version du 19 janvier 2011 (CDL-REF(2011)008).

<sup>2</sup> [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-REF\(2011\)008-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-REF(2011)008-e.pdf).

<sup>3</sup> [www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6202](http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/6202).

<sup>3</sup> Tel que prescrit par l'article 101(2) de la Constitution.

Ce projet de loi augmente par ailleurs le seuil du nombre d'habitants pour l'élection des maires des communes, qui passe ainsi de 150 à 500 habitants. Il limite également le nombre d'adjoints au maire et par voie de conséquence la capacité des maires à définir leurs propres structures administratives internes comme le précise l'article 6, alinéa 1, de la Charte européenne de l'autonomie locale<sup>4</sup> ».

7. Cet avis conjoint se fonde sur une traduction anglaise du Code transmise le 11 février 2011 à la Commission de Venise par l'Assemblée nationale bulgare. L'exactitude de la traduction et de la numérotation des articles, alinéas et sous-alinéas ne peut être garantie, si bien que son interprétation retenue dans les commentaires formulés ci-après a pu souffrir des inexactitudes de la traduction.

8. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont effectué une visite d'étude conjointe à Sofia les 12 et 13 mai 2011. Ils se sont entretenus avec le Président de l'Assemblée nationale, la commission des questions juridiques de l'Assemblée nationale, le Président et les juges de la Cour constitutionnelle, le président et d'autres membres de la Commission électorale centrale, l'Association nationale des communes, ainsi que les représentants des principaux partis politiques de la République de Bulgarie. Cette visite est intervenue quelques jours après l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle suite au recours déposé par les partis politiques de l'opposition<sup>5</sup>. La Cour constitutionnelle y déclarait l'inconstitutionnalité de plusieurs dispositions du Code électoral, qui avaient été examinées au cours de la visite d'étude. Les informations et points de vue partagés avec la délégation pendant et après la visite ont été pris en compte dans le présent avis.

9. Suite à la décision de la Cour constitutionnelle du 4 mai 2011, l'Assemblée nationale de Bulgarie a adopté le 2 juin une série d'amendements au code électoral, dont certains mettent en œuvre les recommandations de l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise.

10. Les recommandations et observations formulées dans l'avis sont destinées à permettre aux autorités d'harmoniser davantage encore le Code électoral avec les engagements pris par la Bulgarie envers l'OSCE, ainsi qu'avec les normes du Conseil de l'Europe et les autres normes internationales. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH restent prêts à mettre leur assistance au service de nouvelles améliorations apportées au cadre juridique électoral de Bulgarie. Il importe de noter que l'ultime critère d'appréciation de la conformité du Code électoral avec les normes internationales reste sa mise en œuvre, et tout particulièrement la bonne foi et la volonté politique affichées par les institutions nationales et les agents publics chargés de son application.

11. Le présent avis prend dûment en compte les dispositions pertinentes en matière de questions électorales de la Constitution bulgare<sup>6</sup>. D'autres textes législatifs, tels que la loi relative aux partis politiques<sup>7</sup> et les lois électorales abrogées par le Code ont également été pris en compte<sup>8</sup>. Cet avis conjoint n'analyse cependant pas les textes de loi auxquels renvoie le Code. Plus précisément, il n'examine pas le Code pénal, la loi relative aux partis politiques, la loi relative aux infractions et sanctions administratives, la loi relative aux réunions, aux rassemblements et aux manifestations, la loi relative à l'administration

---

<sup>4</sup> Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Visite de suivi du Congrès en Bulgarie, Réunions de Sofia, Veliko Tarnovo et Pernik (24-26 novembre 2010)

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1709041&Site=Congress>.

<sup>5</sup> Cour constitutionnelle de Bulgarie, décision n°4/20 11, 4 mai 2011.

<sup>6</sup> Promulguée au Journal officiel n°56 du 13 juillet 1991 (entrée en vigueur le 13 juillet 1991), modifiée et complétée, JO n°85 du 26 septembre 2003, JO n°18 du 25 février 2005, JO n°27 du 31 mars 2006, décision n° 7 de la Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie du 13 septembre 2009 – JO n°78 du 26 septembre 2006, JO n°12 du 6 février 2007.

[www.vks.bg/english/vksen\\_p04\\_01.htm](http://www.vks.bg/english/vksen_p04_01.htm).

<sup>7</sup> Loi relative aux partis politiques de la République de Bulgarie, telle qu'amendée, Journal Officiel n° 6 de 2009.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN016314.pdf><http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/15811>.

<sup>8</sup> Voir le paragraphe 3 pour de plus amples informations sur ces textes de loi.

territoriale de la République de Bulgarie, la loi relative à l'autonomie locale et à l'administration locale, la loi relative à la participation directe des citoyens au pouvoir central et à l'autonomie locale, la loi relative au ministère de l'Intérieur, la loi relative à l'inscription à l'état civil et la loi relative à la Cour constitutionnelle.

12. Les recommandations suivantes se fondent sur les normes électorales et les engagements internationaux, ainsi que sur les bons usages en la matière. Parmi les documents utilisés figurent :

- le Document de Copenhague de l'OSCE de 1990<sup>9</sup> ;
- les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques adoptées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise<sup>10</sup> ;
- les documents suivants de la Commission de Venise :
  - i. le Code de bonne conduite en matière électorale<sup>11</sup> ;
  - ii. le Code de bonne conduite en matière de partis politiques<sup>12</sup> ;
- la Charte européenne de l'autonomie locale<sup>13</sup> du Conseil de l'Europe ;
- les documents suivants de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (« APCE ») :
  - i. Dialogue postsuivi avec la Bulgarie, Rapport<sup>14</sup> ;
  - ii. Dialogue postsuivi avec la Bulgarie, Résolution<sup>15</sup> ;
  - iii. Observation des élections législatives en Bulgarie (5 juillet 2009) – Rapport<sup>16</sup> ;
- Les rapports de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH :
  - i. Rapport de la mission d'évaluation électorale sur l'élection présidentielle (22 et 29 octobre 2006)<sup>17</sup> ;
  - ii. Rapport de la mission d'observation limitée des élections de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives (5 juillet 2009) – version définitive du rapport<sup>18</sup>.

13. Le présent avis tient également compte des normes et principes reconnus par la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et par la Cour européenne des droits de l'homme. La Bulgarie a ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Protocole facultatif du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que la Convention européenne des droits de l'homme<sup>19</sup>.

<sup>9</sup> Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE du 29 juin 1990. [www.osce.org/odihr/elections/14304](http://www.osce.org/odihr/elections/14304).

<sup>10</sup> Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 84<sup>e</sup> session (Venise, les 15 et 16 octobre 2010, CDL-AD(2002)023rev).

<sup>11</sup> Commission de Venise du Conseil de l'Europe, Code de bonne conduite en matière électorale, adopté par la Commission de Venise lors de sa 52<sup>e</sup> session (Venise, les 18 et 19 octobre 2002, CDL-AD(2002)023rev). [www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)023rev-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)023rev-e.pdf).

<sup>12</sup> Commission de Venise du Conseil de l'Europe, Code de bonne conduite en matière de partis politiques, adopté par la Commission de Venise lors de sa 78<sup>e</sup> session (Venise, les 13 et 14 mars 2009, CDL-AD(2009)021). [www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)021-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)021-e.pdf).

<sup>13</sup> Strasbourg, 15 octobre 1985, STE 122, ratifiée par la Bulgarie le 10 mai 1995. <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/122.htm>.

<sup>14</sup> Dialogue postsuivi avec la Bulgarie, Rapport de la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi). Rapporteur : M. Serhiy HOLOVATY, Ukraine, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (Doc. 12187, 29 March 2010). <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12187.htm>.

<sup>15</sup> Résolution 1730 (2010). Texte adopté par l'Assemblée le 30 avril 2010 (18<sup>e</sup> séance). <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1730.htm>.

<sup>16</sup> Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Observation des élections législatives en Bulgarie (5 juillet 2009), Rapport de la Commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée. Rapporteur : M. Tadeusz IWIŃSKI, Pologne, Groupe socialiste (Doc. 12008, 16 septembre 2009).

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe n'a pas observé les élections présidentielles de 2006 <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC12008.pdf>.

<sup>17</sup> Publié le 22 juillet 2007, [www.osce.org/odihr/elections/bulgaria/24138](http://www.osce.org/odihr/elections/bulgaria/24138).

<sup>18</sup> Publié le 30 septembre 2009, [www.osce.org/odihr/elections/38934](http://www.osce.org/odihr/elections/38934).

<sup>19</sup> Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a adopté une observation générale (Observation générale n° 25) qui interprète les principes applicables aux élections démocratiques énoncés par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

14. Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 37<sup>ème</sup> réunion (Venise, 16 juin 2011) et par la Commission de Venise lors de sa 87<sup>ème</sup> session plénière (Venise, 17-18 juin 2011).

## II. Observations d'ordre général

15. Le Code électoral unifié prévoit un même cadre réglementaire pour la tenue de tout type d'élection. Il prévoit l'élection au suffrage direct des membres de l'Assemblée nationale, du Président et du Vice-Président, des membres bulgares au Parlement européen, ainsi que des conseillers municipaux et des maires<sup>20</sup>. La codification des diverses lois en matière électorale est bienvenue. Elle atténue les risques de divergences et de chevauchements de compétences, facilite l'administration des élections et contribue grandement à une application uniforme du droit en la matière. Il s'agit là d'une recommandation constamment énoncée par l'OSCE/BIDDH dans ses rapports sur l'observation des élections depuis 2006. Cette réforme est considérée comme une étape essentielle en direction du renforcement du cadre juridique applicable à la tenue d'élections démocratiques<sup>21</sup>. D'autres améliorations, qui n'impliquent pas nécessairement de modifier en profondeur l'ensemble du cadre juridique, restent néanmoins possibles. Elles consistent davantage en des ajustements ou des ajouts qui pourraient s'avérer déterminants pour poursuivre l'harmonisation du texte avec les recommandations de l'OSCE/BIDDH relatives aux élections législatives de 2009. Il importe que les recommandations formulées dans le présent avis soient prises en compte dans les plus brefs délais de manière à ce que leur application soit effective dès la tenue des prochaines élections présidentielles et locales. Ces recommandations n'imposent pas systématiquement de modifier le Code et peuvent faire l'objet d'instructions de la CEC ou d'autres instruments juridiques. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sont par ailleurs parfaitement conscients que certaines de ces recommandations supposent de modifier la Constitution, ce qui n'est pas envisageable à court terme. Il convient par conséquent de les examiner et d'en débattre en vue d'une éventuelle réforme constitutionnelle dans un futur plus lointain.

16. Le Code prévoit 31 circonscriptions plurinominales pour 240 sièges de l'Assemblée nationale lors des élections législatives. Une circonscription plurinomiale ne peut compter moins de quatre sièges. Pour les élections européennes, les parlementaires sont élus dans une circonscription unique. Lors des élections municipales les conseillers municipaux sont élus dans une circonscription unique pour chaque commune. Les élections législatives se déroulent au scrutin proportionnel (les sièges sont attribués selon la méthode Hare-Niemeyer) et un seuil national de 4 % des suffrages valablement exprimés s'applique aux partis et coalitions politiques. Les membres du Parlement sont élus pour un mandat de quatre ans. Ces élections sont ouvertes aux partis et coalitions politiques, ainsi qu'aux candidats indépendants, qui doivent être préalablement enregistrés auprès de l'administration électorale pour se voir reconnaître la qualité de candidat ou être habilités à désigner des candidats. La participation à des élections législatives, présidentielles et européennes impose aux partis politiques de réunir 7 000 signatures pour être enregistrés auprès de la Commission électorale centrale (CEC). Seuls les partis politiques inscrits auprès de la CEC sont autorisés à conclure des alliances.

---

<sup>20</sup> Article 2 (1) du Code.

<sup>21</sup> Rapport de la Mission d'évaluation de l'OSCE/BIDDH de l'élection présidentielle des 22-29 octobre 2006 ([www.osce.org/odihr/elections/bulgaria/24138](http://www.osce.org/odihr/elections/bulgaria/24138)). Voir plus précisément le paragraphe 4 du résumé général.



### III. Le droit de vote et d'éligibilité

17. L'article 42(1) de la Constitution confère le droit de vote à tout citoyen bulgare d'au moins 18 ans, qui n'est pas sous le coup d'une interdiction judiciaire et ne purge pas de peine d'emprisonnement. L'article 65(1) de la Constitution accorde le droit d'éligibilité à l'Assemblée nationale à tout citoyen bulgare de plus de 21 ans, qui n'est pas titulaire d'une double nationalité, ne fait l'objet d'aucune interdiction judiciaire et ne purge pas de peine d'emprisonnement. L'article 93(2) précise par ailleurs que tout ressortissant bulgare, né Bulgare, de plus de 40 ans ayant les qualités requises pour être élu à l'Assemblée nationale et ayant résidé sur le territoire national au cours des cinq années qui précèdent l'élection présidentielle peut y présenter sa candidature. Outre les restrictions énoncées par la Constitution, le Code prévoit d'autres limitations des droits électoraux.

18. La Constitution, tout comme le Code électoral, restreint le droit de vote des personnes condamnées qui purgent une peine d'emprisonnement. Au vu des précisions obtenues lors de la visite d'étude, il semble que la formule « peine d'emprisonnement » s'applique à toute personne placée en détention, indépendamment de la gravité de la peine prononcée. L'article 45(2) prévoit cependant que les détenus qui ne font pas l'objet d'une peine exécutoire soient inscrits sur la liste électorale. Il importe que la privation du droit de vote soit uniquement possible lorsqu'une personne a été condamnée pour un délit dont la nature est suffisamment grave pour que la déchéance de ses droits électoraux soit jugée proportionnée au délit commis<sup>22</sup>. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent par conséquent que la restriction de ces droits soit étroitement définie de manière à ce qu'elle s'applique uniquement aux personnes reconnues coupables de graves délits.

19. Les ressortissants bulgares titulaires d'une double nationalité ne peuvent présenter leur candidature aux élections législatives, présidentielles et municipales. Alors que la Constitution interdit la candidature des personnes titulaires d'une double nationalité aux élections législatives et présidentielles, elle ne l'interdit pas pour les élections municipales, contrairement à ce que prévoit le Code électoral. La Commission de Venise ne s'est pas prononcée, dans son avis sur la Constitution bulgare<sup>23</sup>, sur les restrictions imposées au droit d'éligibilité des ressortissants bulgares titulaires d'une double nationalité. La Cour constitutionnelle, saisie sur ce point, a conclu que l'interdiction de participer aux élections municipales faite aux titulaires d'une double nationalité n'était pas contraire à la Constitution. Bien que l'on s'accorde désormais sur le fait que la double nationalité ne fait pas obstacle à une candidature au regard du droit et qu'un nombre croissant de pays adhère à cette idée, aucun traité ou instrument international n'impose aux Etats qui interdisent la double nationalité d'abroger cette restriction. Cela dit, les répercussions de ces interdictions sont attentivement examinées par les instances internationales dans la mesure où elles pourraient entraîner des discriminations fondées sur la nationalité et aller au-delà de ce qu'autorisent les instruments pertinents en matière de droits de l'homme. Tout en gardant à l'esprit les réserves formulées par la Bulgarie au sujet de l'article 17.1 de la Convention européenne sur la nationalité<sup>24</sup>, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise soulignent l'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la question de la double nationalité. Dans son arrêt rendu dans l'affaire *Tanase c. Moldova*<sup>25</sup>, la Cour

---

<sup>22</sup> Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Hirst (2) c. Royaume-Uni*, arrêt du 6 octobre 2005, requête n°74025/01 ; *Frodl c. Autriche*, arrêt du 8 avril 2010, requête n°20201/04, paragraphe 25 ; *Greens and M. T. c. Royaume-Uni*, arrêt du 23 novembre 2010, requête n°60041/08 et 60054/08. Voir « également le Code de bonne conduite en matière électorale, I 1.1 d.

<sup>23</sup> Commission de Venise, Avis sur la Constitution de la Bulgarie adopté par la Commission de Venise à sa 74e session plénière (Venise, 14-15 mars 2008 ; CDL-AD(2008)009).

[www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD\(2008\)009-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2008/CDL-AD(2008)009-e.pdf).

<sup>24</sup> Conseil de l'Europe, Convention européenne sur la nationalité, Strasbourg, 6.XI.1997, STE n° 166, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/166.htm>, Article 17.1. « Selon les termes de cette réserve, la République de Bulgarie n'appliquera pas les droits et devoirs pour lesquels la Constitution et la législation ne requièrent que la nationalité bulgare aux ressortissants de la République de Bulgarie en possession d'une autre nationalité et résidant sur son territoire ».

<sup>25</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Tanase c. Moldova*, 27 avril 2010, requête n°7/08.

européenne des droits de l'homme a conclu que priver du droit de vote et d'éligibilité les ressortissants titulaires d'une double nationalité était une mesure disproportionnée qui emportait par conséquent violation de l'article 3 du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Le raisonnement suivi par la Cour pourrait, *mutatis mutandi*, s'appliquer à la Bulgarie et il existe un risque réel que le cadre juridique bulgare en vigueur soit jugé contraire à la Convention européenne des droits de l'homme si la Cour était saisie d'une affaire similaire.

20. S'agissant du droit de vote des ressortissants étrangers pour les élections locales, le Code restreint ce droit aux seuls résidents ressortissants de l'un des Etats membres de l'Union européenne. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, « il est toutefois souhaitable que, après une certaine durée de résidence, les étrangers disposent du droit de vote sur le plan local<sup>26</sup> ». Il serait judicieux d'envisager d'étendre le droit de vote aux élections municipales aux ressortissants étrangers autres que les citoyens des Etats membres de l'Union européenne<sup>27</sup>.

21. Le code stipule que le droit de vote et d'être élu dépend également du critère de résidence<sup>28</sup>. Le principe d'élections universelles implique le droit de vote et de se présenter aux élections pour tout citoyen, mais ces droits ne sont pas absolus et peuvent faire l'objet de restrictions raisonnables qui ne devraient pas, cependant, remettre en cause les droits en question de sorte à dénaturer leur essence même et à les priver de leur caractère effectif. En principe, un critère de durée de résidence peut être imposé aux nationaux pour les élections locales et régionales seulement et la période requise ne devrait pas dépasser 6 mois. Une période plus longue ne peut être requise que pour protéger des minorités nationales<sup>29</sup>.

22. Avant les amendements du 2 juin, le critère requis de durée de résidence pour les candidats était de cinq ans pour l'élection présidentielle, de deux ans dans tout pays membre de l'UE pour les élections au Parlement européen et de 12 mois pour les élections municipales. Dans sa décision du 4 mai 2011, la Cour constitutionnelle a jugé que le critère des 12 mois de résidence pour les élections municipales est contraire à la Constitution. Prenant en considération cette décision, l'Assemblée nationale a adopté des amendements au code afin de diminuer le critère de résidence pour le droit de se présenter aux élections municipales à six mois. Pour les élections municipales à venir en 2011, le critère de résidence pour se présenter aux élections sera diminué de six à quatre mois. Ces amendements sont bienvenus.

23. Concernant le droit de se présenter aux élections au Parlement européen, une directive européenne stipule que les droits politiques peuvent être conditionnés par une durée de résidence – comme c'est le cas dans d'autres pays membres de l'UE – dans la mesure où lesdites conditions s'appliquant aux citoyens d'autres pays membres de l'UE, y compris les conditions concernant la période et la preuve de la résidence, sont identiques à celles s'appliquant aux citoyens bulgares<sup>30</sup>. Cette condition est contenue dans le code, qui impose la même durée de résidence pour les citoyens des autres Etats membres de l'UE et les citoyens bulgares. Cependant, le fait d'exiger aux citoyens bulgares ou aux autres citoyens de l'Union une durée de résidence de deux ans en Bulgarie ou dans un autre Etat membre

---

<sup>26</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, I 1.1 b. De même, le Rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière électorale mentionne : « Par ailleurs, les doubles nationaux doivent, d'après la Convention européenne sur la nationalité, disposer des mêmes droits électoraux que les autres nationaux ».

<sup>27</sup> Voir à cet égard la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau (STE n° 14 4).

<sup>28</sup> Articles 3, 4, 53, 60-64 du Code. De plus, dans les dispositions complémentaires, le code définit un citoyen bulgare qui réside en Bulgarie depuis cinq ans comme « tout citoyen qui avait sa résidence actuelle et permanente dans le territoire de Bulgarie pendant plus de la moitié du temps de chacune des cinq années précédant la date de l'élection. » (Dispositions complémentaires, paragraphe 1.1).

<sup>29</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, I 1.1 c iii-iv: *iii. une condition de durée de résidence ne peut être imposée, pour les nationaux, que pour les élections locales ou régionales ; iv. cette durée ne devrait pas dépasser six mois (...)*

<sup>30</sup> Directive du Conseil n°93/109/EC en ce qui concerne certaines modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants ; articles 4 et 13.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993L0109:EN:HTML>.



de l'UE s'écarte significativement des normes appliquées dans d'autres Etats membres de l'UE. l'Assemblée nationale a diminué le critère de durée de résidence pour se présenter aux élections au Parlement européen de deux ans à six mois. Cet amendement est positif.

24. Les dispositions du Code relatives à l'établissement des listes électorale pour les élections locales risqueraient de porter atteinte au droit de vote des électeurs placés sous traitement médical dans un établissement de soins de santé<sup>31</sup>, ainsi que des électeurs placés en détention « sans décision de justice exécutoire »<sup>32</sup>. Dans ces deux cas de figure, les électeurs ne sont pas autorisés à voter dans un centre hospitalier, un établissement de soins de santé ou un centre de détention si leur résidence habituelle dans la circonscription où se situent ces établissements a été inférieure à 12 mois. Il reste néanmoins difficile d'apprécier les répercussions de cette condition sur les droits électoraux, dans la mesure où elles dépendent bien évidemment de la fréquence avec laquelle des personnes sont placés sous traitement médical ou en détention dans une circonscription autre que leur lieu de résidence habituel. Cette situation pose notamment problème pour les électeurs placés dans un centre de détention puisqu'ils ne sont manifestement pas en mesure de décider du lieu où ils seront détenus. Il serait à ce titre judicieux de reconsidérer le seuil de 12 mois et de le réduire en fonction de l'évaluation des répercussions de cette mesure. Il serait par ailleurs souhaitable que l'article 45(3) précise que la clôture des listes électorales des centres de détention intervienne 48 heures avant le jour du scrutin, comme c'est le cas des listes électorales des établissements de soins de santé<sup>33</sup>.

#### IV. Administration des élections

25. Les élections sont gérées par une administration à trois niveaux qui se compose de :

- a. la Commission électorale centrale ;
- b. les commissions électorales de circonscription ou municipales ;
- c. les commissions électorales de bureau de vote<sup>34</sup>.

26. Les membres de la CEC sont nommés par décret présidentiel pour un mandat de cinq ans après consultation et « *sur proposition des partis et coalitions de partis représentés au Parlement, ainsi que des partis et coalitions de partis dont des membres siègent au Parlement européen mais qui ne sont pas représentés au Parlement bulgare* »<sup>35</sup>. Il y a lieu de se féliciter que le Code reconnaisse désormais le caractère permanent de la CEC, comme le recommandaient l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise depuis fort longtemps.

27. L'article 23(7) précise que « la nomination des membres qui composent la Commission électorale centrale doit refléter la répartition des partis et coalitions représentés au Parlement ». Bien que la première phrase de ce même article énonce que les 19 membres de la CEC désignés par les partis et coalitions représentés au Parlement doivent compter un président et des vice-présidents nommés par chaque parti ou coalition, cette disposition ne précise pas pour autant si le président et les vice-présidents sont effectivement comptabilisés dans le calcul du nombre de membres réservés à chaque parti ou coalition. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que cette disposition soit précisée de manière à ce que le président et les vice-présidents soient comptabilisés dans le calcul du nombre de membres réservés à chaque parti ou coalition.

---

<sup>31</sup> Article 42 (2).

<sup>32</sup> Article 45 (2).

<sup>33</sup> Article 42 (3).

<sup>34</sup> Articles 14 et 15 du Code.

<sup>35</sup> Article 23 (1) du Code.

28. Il importe que le Code veille au respect d'un juste équilibre entre les partis politiques lors de la nomination des présidents et secrétaires à tous les niveaux des commissions électorales<sup>36</sup>. 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. Une répartition des postes de direction entre les partis politiques qui ne tiendrait pas compte de leur appartenance à la coalition au pouvoir pourrait ne pas suffire à écarter toute suspicion d'une éventuelle partialité.

29. Conformément au Code de bonne conduite en matière électorale, la CEC devrait compter au minimum un magistrat<sup>37</sup>. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont eu confirmation, lors de leur visite d'étude, que trois des membres récemment nommés à la CEC étaient d'anciens magistrats. Il s'agit là d'une avancée positive et, dans la mesure où il importe également de renforcer les prérogatives judiciaires des commissions électorales inférieures, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent la mise en application de l'article 16(4) qui préconise que les membres de la CEC et des commissions électorales de circonscription ou municipales soient des « magistrats confirmés ».

30. En vertu de l'article 20(2), les commissions électorales rendent leurs décisions à la majorité des deux-tiers. Comme le suppose la déontologie et le souligne le Code de bonne conduite en matière électorale, il est souhaitable que les décisions des commissions électorales se prennent à la majorité qualifiée ou par consensus<sup>38</sup>. La nomination des membres des commissions électorales par les partis politiques entraîne un risque de polarisation, voire de politisation des discussions au sein d'une commission électorale, et un éventuel blocage des décisions essentielles. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent par conséquent que la règle de la majorité des deux-tiers fasse l'objet d'une nouvelle appréciation au vu de l'expérience acquise lors des prochaines élections.

31. Le Code prévoit que les pouvoirs conférés à l'ensemble des membres des instances électorales puissent être révoqués à la demande du parti ou de la coalition de partis qui a nommé le membre en question<sup>39</sup>. Le Code de bonne conduite en matière électorale précise que les organes qui nomment les membres des commissions électorales ne devraient pas être habilités à les révoquer à leur guise au risque de mettre en doute leur indépendance<sup>40</sup>. Le pouvoir discrétionnaire, accordé aux partis politiques, de révoquer les membres qu'ils ont pourtant nommés est encore accentué par le fait que les membres des commissions électorales peuvent être démis de leur fonction à tout moment, puisque le Code ne prévoit aucune limite de temps pour l'expiration d'un mandat<sup>41</sup>. Un système dans lequel les partis politiques qui ont nommé les membres des commissions électorales peuvent, sur simple demande et à tout moment, les révoquer, risque d'être perçu comme ne respectant pas les obligations d'indépendance et de neutralité. La Cour constitutionnelle a considéré ces dispositions inconstitutionnelles du fait qu'ils réduiraient significativement l'indépendance de l'administration électorale. Ces dispositions sont ainsi abrogées, ce qui est positif.

---

<sup>36</sup> Rapport de la Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives (5 juillet 2009) – Section sur les Recommandations, page 23.

<sup>37</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, II 3.1 d i.

<sup>38</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, II 3.1 h.

<sup>39</sup> Articles 25 (1) 6, 26 (1) 6, 29 (1) 3, 30 (10), 34 (3) et 37 (12).

<sup>40</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, II 3.1 f.

<sup>41</sup> En outre, la décision de révocation d'un membre prise par la CEC est susceptible de recours devant la Cour suprême, mais il reste à déterminer quels points la Cour serait amenée à examiner si cette révocation était motivée par la demande du parti ayant nommé le membre révoqué. Le Code n'exige pas que cette demande soit motivée. L'appréciation de la Cour peut par conséquent se limiter à admettre la demande et à conformer la révocation.

## V. Inscription des partis politiques

### A. Signatures et cautions

32. Le Code prévoit que la participation des partis politiques et des candidats indépendants aux élections est soumise au versement d'une caution pécuniaire et à la réunion d'un certain nombre de signatures de soutien. Ces obligations, qui diffèrent en fonction du type d'élections, ne s'appliquent pas de la même manière aux partis politiques et aux candidats indépendants. Elles sont résumées dans les tableaux ci-dessous :

Montant de la caution exigée (en BGN)

	Partis et coalitions de partis	Commissions de nomination de candidats indépendants
Type d'élection		
- représentants nationaux - Président, Vice-président - Parlement européen	10 000 <sup>42</sup>	10 000

Nombre de signatures exigées

	Partis et coalitions de partis	Commissions de nomination de candidats indépendants
Type d'élection		
- représentants nationaux	7 000	3 % au minimum, mais 5 000 électeurs au maximum (issus de la circonscription concernée)
- Président, Vice-président - Parlement européen	7 000	7 000
- élections municipales	7 000	1 % au minimum pour les conseillers municipaux 2 % au minimum pour les maires (issus de la circonscription concernée) Un cinquième des électeurs pour l'élection des « maires de communes », mais 500 électeurs au maximum

33. Lors des dernières élections législatives, 15 000 et 20 000 signatures de soutien, ainsi qu'une caution de 50 000 BGN et 100 000 BGN étaient respectivement exigées pour les candidatures déposées par les partis et les coalitions de partis. Le Code prévoit désormais que les partis et les coalitions de partis doivent, pour leur candidature aux élections présidentielles, législatives et européennes, verser une caution de 10 000 BGN et réunir 7 000 signatures de soutien lors de leur demande<sup>43</sup>. Les candidats indépendants devaient quant à eux, au titre de la précédente législation, verser une caution de 15 000 BGN et joindre à leur demande d'inscription une liste d'au moins 10 000 signatures d'électeurs résidant de manière permanente dans la circonscription concernée. Ils sont à présent tenus, en vertu du nouveau Code, de réunir le même nombre de signatures de soutien que les partis ou les coalitions de partis pour présenter leur candidature aux élections législatives, présidentielles et européennes, ainsi que de verser une caution dont le montant est plus modeste que pour les partis ou coalitions de partis (voir le tableau ci-dessus) lors des élections législatives et municipales, mais reste identique pour les scrutins présidentiels. Les modifications apportées au Code sont les bienvenues et établissent un juste équilibre entre l'objectif légitime de dissuader les candidatures fantaisistes et l'obligation de ne pas entraver l'accès aux élections des partis politiques ou candidats indépendants légitimes.

<sup>42</sup> 10 000 BGN représentent environ 5 100 EUR, dans la mesure où au 25 mai 2011, 1 EUR correspondait à 1,95 BGN.

<sup>43</sup> Articles 78 et 79 (1) du Code.

34. Un problème demeure cependant en ce qui concerne le fait que tandis que les partis politiques et les coalitions de partis peuvent participer aux élections législatives grâce à leurs candidatures soutenues par 7 000 signatures d'électeurs résidant n'importe où dans le pays, les candidats indépendants quant à eux doivent pour ces mêmes élections rassembler 3 pour cent de signatures d'électeurs résidant dans les circonscriptions considérées mais pas plus de 5.000 signatures au total<sup>44</sup>.

## **B. Inscription**

35. L'article 26(1) 12 prévoit que « [la] Commission électorale centrale doit : [...] refuser l'inscription d'un parti s'il est avéré que l'organe directeur du parti ne s'est pas réuni, comme le prévoit la législation en la matière, plus de deux fois consécutives et au moins une fois tous les cinq ans et qu'il n'a pas notifié les informations complémentaires sur sa nouvelle direction à la juridiction compétente [...] ». D'une manière générale, il importe que les instances chargées de l'organisation et du déroulement des élections ne puissent exercer sur les partis un pouvoir qui aille au-delà de ce qui est nécessaire pour garantir l'intégrité de la procédure électorale. Le Code ne précise pas pour quelle raison la CEC devrait s'immiscer dans des domaines qui devraient raisonnablement être perçus comme des questions internes aux partis et être uniquement abordés par les pouvoirs publics ou d'autres entités telles que la CEC dans des circonstances exceptionnelles et pour veiller au respect du droit. Par ailleurs, puisque les Etats peuvent imposer aux partis politiques de respecter un certain nombre d'exigences relatives aux bulletins de vote, il importe que l'accès aux bulletins de vote ne soit pas soumis à d'autres exigences qui n'ont pas de lien direct avec les élections et qui s'ajouteraient aux obligations imposées aux partis politiques pour valider leur inscription. Plus important encore, le système d'accès aux bulletins ne doit pas être défavorable aux nouveaux partis. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent par conséquent le retrait ou la modification de cette disposition, afin qu'elle ne soit pas discriminatoire pour les nouveaux partis.

36. Les partis ou coalitions de partis<sup>45</sup> dont la CEC a refusé l'inscription peuvent saisir la Cour suprême administrative d'un recours. Si la Cour annule le refus d'inscription opposé par la CEC, l'inscription du parti ou de la coalition de partis en question doit intervenir dans un délai de 50 jours (pour les élections présidentielles, législatives et européennes) ou de 65 jours (pour les élections municipales) avant la date du scrutin. Premièrement, il semble exister une contradiction entre l'article 26(8), qui précise que les décisions de la CEC ne peuvent faire l'objet d'un recours, et les articles 83(3) et 90(3), en vertu desquels une décision rendue par la CEC sur l'inscription d'un parti peut faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême administrative. Deuxièmement, ces dispositions semblent laisser entendre qu'un parti ou une coalition de partis pourrait se voir refuser l'inscription si la Cour n'avait pas respecté les délais requis. En effet, l'absence d'une décision de la Cour dans les 50 ou 65 jours (en fonction du type d'élections) avant la date du scrutin se traduirait par une impossibilité d'inscription et le parti concerné ou la coalition de partis concernée se verrait donc de fait refuser l'inscription. Bien que cette situation reste assez exceptionnelle, les auteurs de la demande d'enregistrement doivent avoir la garantie qu'elle ne puisse être refusée pour des motifs autres que le non-respect des critères définis par la loi. Il serait à cet égard essentiel que les articles 83(5), 84(7) et 90(5) précisent le délai de notification du refus d'inscription d'un parti.

## **VI. Financement des partis politiques et des campagnes électorales**

37. Le Code prévoit des dispositions précises applicables au financement d'une campagne électorale<sup>46</sup>. Parmi les mesures énoncées dans la Partie VI du Chapitre VIII, figurent le plafond des dépenses électorales admises pour les partis politiques et les candidats

<sup>44</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, I 1.3 ii. : « la loi ne devrait pas exiger la signature de plus de 1 % des électeurs de la circonscription ».

<sup>45</sup> Articles 83 (3) et 90 (3) du Code.

<sup>46</sup> Section VI du Chapitre VIII du Code.

indépendants (qui diffèrent en fonction du type d'élections), l'obligation de tenir une comptabilité de toutes les contributions directes versées aux partis politiques et de tout autre avantage en nature dont ils ont bénéficié, 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. Ces mesures garantissent ainsi une parfaite transparence du système de financement des campagnes électorales. Leur mise en œuvre mériterait cependant d'être renforcée. Comme le précise le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, il convient que les partis politiques soient passibles de « sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives<sup>47</sup> ». Les sanctions prévues par l'article 289 ne pas proportionnées au non-respect des exigences applicables au financement des campagnes électorales et sont par conséquent bien trop peu dissuasives<sup>48</sup>. Cela dit, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ne sont pas en mesure d'apprécier davantage ces dispositions puisqu'elles devraient être interprétées et analysées en combinaison avec celles de la loi relative aux partis politiques. Il reste à voir comment ces dispositions seront appliquées dans la pratique. Dans une large mesure, leur efficacité dépendra de l'étendue des pouvoirs de vérification et d'enquête qui seront conférés à l'instance nationale de contrôle.

38. Les dispositions finales et transitoires du Code modifient la réglementation des dons faits pour une campagne électorale de la loi relative aux partis politiques. Ce point n'a pas fait l'objet d'une évaluation par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH. Les deux institutions expriment néanmoins leurs inquiétudes au sujet de ces modifications, qui semblent soumettre les dons à des conditions restrictives<sup>49</sup>. Ce point mérite la plus grande attention et cette nouvelle disposition devra être appréciée au vu des prochaines élections.

## VII. Listes électorales et inscription des électeurs

39. Les listes électorales sont établies par l'administration municipale<sup>50</sup>. Le Code prévoit par ailleurs que « [les] listes électorales [...] sont imprimées sur la base du Registre national de la population de la Direction générale de l'Etat civil et des Services administratifs du ministère du Développement régional et des Travaux publics<sup>51</sup> ». Les experts de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise ont été informés au cours de leur visite d'étude qu'un recensement national s'était achevé deux mois auparavant. Selon ce recensement, la Bulgarie compte 7 800 000 habitants dont près de 6 800 000 sont en âge de voter. Ces chiffres ont été communiqués oralement aux experts de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise lors d'une réunion avec la CEC ; leur exactitude devra cependant être vérifiée. Si ces chiffres étaient confirmés, ils seraient en effet inquiétants. Le Rapport final de la mission d'observation limitée des élections de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives de 2009 fait état de 6 884 271 électeurs inscrits sur une population estimée à 7,6 millions d'individus<sup>52</sup>. En matière de listes électorales, le recensement est purement indicatif et révèle davantage une tendance qu'une image précise de la situation. Ceci étant dit, l'étonnante proportion entre le nombre d'habitants et la population en âge de voter établie par ce recensement indique la nécessité de codifier la procédure d'établissement des listes électorales.

40. Les bureaux de vote disposeront d'une liste électorale complémentaire sur laquelle les électeurs qui ne figurent pas sur les listes électorales officielles pourront être inscrits sous réserve toutefois qu'ils soient autorisés à voter. Les articles 47 et 197(6), qui semblent faire preuve d'une grande souplesse, permettent d'ajouter sur la liste le jour du scrutin tout

<sup>47</sup> Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, article 16.

<sup>48</sup> Voir les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise (CDL-AD(2010)024, octobre 2010).

<sup>49</sup> § 20 des Dispositions finales et transitoires du Code qui mentionnent la modification de l'article 24 de la loi relative aux partis politiques.

<sup>50</sup> Article 40 (1) du Code.

<sup>51</sup> Article 52 (4) du Code.

<sup>52</sup> Rapport de la Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives (5 juillet 2009) – Section sur l'Administration électorale, page 9.

électeur dont la résidence permanente se situe dans la circonscription électorale concernée. D'autres articles sont cependant plus restrictifs pour les agents électoraux, les étudiants munis de certains documents, les personnes souffrant d'un handicap et nécessitant une assistance spécialisée, les ressortissants d'autres Etats membres de l'UE désirant participer aux élections européennes ou aux élections locales et qui en ont préalablement fait la demande. Le recours très fréquent aux listes complémentaires conduit à s'interroger sur le risque de vote multiple et ne devrait être utilisé qu'à bon escient. Il importe par conséquent de préciser à l'article 47 que les listes complémentaires sont exclusivement réservées aux personnes définies dans les articles suivants et non à quiconque ne figure pas sur les listes électorales. Dans ce cas, les justificatifs exigés pour une inscription le jour du scrutin devront être clairement définis.

### **VIII. Campagne électorale**

41. L'article 134(2) précise qu'une mise en garde contre l'achat de voix doit figurer sur 10 % au moins de la partie visible de tout matériel de campagne. Cette obligation pourra uniquement être effective dès lors que le Code aura donné une définition précise du terme « matériel de campagne ». Il s'agit probablement des tracts et affiches et non d'autres types de publications ou contenus de pages internet. Ce point doit encore être précisé par le Code.

### **IX. Médias**

42. L'OSCE/BIDDH a recommandé que « la législation électorale pourrait être modifiée afin d'imposer au Conseil des médias électroniques (CME), en collaboration avec la CEC, d'assurer le contrôle de la mise en œuvre des dispositions relatives aux médias contenues dans la loi électorale et dans la loi relative à la radiodiffusion et de prendre rapidement des mesures efficaces contre toute infraction, notamment en identifiant tout reportage d'actualités en faveur ou au détriment d'un candidat ou d'un parti<sup>53</sup> ». Cette recommandation reste applicable.

43. La mission d'observation limitée des élections de l'OSCE/BIDDH pour les élections législatives de 2009 s'inquiétait dans son rapport final de l'absence de dispositions relatives à la gratuité du temps d'antenne : les candidats devaient payer la quasi-totalité des émissions de campagne diffusées par les radiodiffuseurs publics, y compris les débats ; bien que la tarification ait été identique, certains partis politiques s'étaient plaints de tarifs particulièrement élevés, notamment au vu du montant total de la couverture électorale dont ils avaient dû s'acquitter. Il pourrait s'avérer judicieux de revoir le principe selon lequel les candidats sont tenus de payer la quasi-totalité de leurs apparitions dans le cadre d'une campagne électorale, dans la mesure où l'accès du public à l'information et la possibilité pour les candidats de transmettre leurs messages risqueraient d'en pâtir.

### **X. Procédure du vote**

44. Suite aux recommandations formulées par la Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH de 2006<sup>54</sup>, la mise en place d'enveloppes destinées à améliorer le secret du vote<sup>55</sup> est une mesure particulièrement bienvenue.

45. Une fois que le bulletin et l'enveloppe ont été pris par l'électeur et jusqu'au moment où ce dernier les déposera dans l'urne, il importe qu'aucune autre personne ne puisse les manipuler. Conformément au Code, les bulletins destinés à l'élection présidentielle, ainsi qu'aux élections des conseillers municipaux et des maires doivent être tamponnés avant que

<sup>53</sup> Rapport de la Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives (5 juillet 2009) – Section sur les Recommandations, page 24.

<sup>54</sup> Rapport de la Mission d'évaluation de l'élection présidentielle (22 et 29 octobre 2006), V. E, paragraphe 6.

<sup>55</sup> Articles 165 et 169 du Code.



l'électeur n'entre dans l'isoloir et avant qu'il ne dépose son bulletin dans l'urne. Les experts de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise ont évoqué ce point lors de leur visite d'étude. L'explication donnée pour justifier cette mesure était qu'elle visait à s'assurer que les bulletins de vote et les enveloppes ne provenaient pas de l'extérieur du bureau de vote, ce qui était considéré comme une protection supplémentaire contre l'achat de voix. L'OSCE/BIDDH restent perplexes sur le fait que tamponner les bulletins de vote à deux reprises, avant et après qu'ils ne soient déposés dans l'urne, offre une protection supplémentaire. Ils estiment au contraire que cette mesure risque de porter atteinte au principe même du secret du vote<sup>56</sup> et recommandent par conséquent qu'elle soit réexaminée ou adaptée afin de satisfaire au respect du secret du vote.

46. Le Code prévoit de nouvelles dispositions au titre desquelles seuls les bulletins sur lesquels figure une croix dans la case du candidat choisi par l'électeur seront validés. Au cours de la visite d'étude, plusieurs interlocuteurs des experts de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, notamment au sein des partis politiques, ont exprimé leurs préoccupations à propos de cette nouvelle disposition qui pourrait perturber les électeurs et risquer d'entraîner l'invalidation de nombreux bulletins. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent par conséquent, pour atténuer ce risque, que la CEC prenne les mesures nécessaires afin que les électeurs soient correctement informés de ces nouvelles dispositions. L'organisation d'une campagne d'information destinée aux électeurs, ainsi qu'aux agents des bureaux de vote, serait appréciable.

47. Le Code prévoit également la possibilité de voter au moyen d'une urne mobile<sup>57</sup>. L'article 176 évoque les « électeurs souffrant d'un handicap permanent qui ne leur permet pas d'exercer leur droit de vote dans le bureau de vote dont ils dépendent » mais ne précise pas pour autant si les électeurs peuvent invoquer d'autres motifs pour recourir à l'utilisation d'urnes mobiles. Dans la mesure où la législation ne définit pas de manière exhaustive les cas de figure dans lesquels les électeurs peuvent demander le vote par urne mobile, d'aucuns pourraient ne pas utiliser cette procédure à bon escient, voire en abuser. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent par conséquent que l'article 176 indique expressément que le recours à l'urne mobile est exclusivement réservé aux électeurs souffrant d'une invalidité permanente<sup>58</sup>.

48. La commission ad hoc de l'APCE, ainsi que la Mission d'observation limitée des élections de l'OSCE/BIDDH, avaient déjà en 2009 fait part de leurs préoccupations au sujet de cas d'achat de voix et d'intimidation<sup>59</sup>. Alors que le fait de divulguer le choix d'un électeur est prohibé par l'article 180, une nouvelle disposition du Code interdit dorénavant « l'utilisation d'appareils de téléphonie mobile, ainsi que d'appareils photos ou de tout autre dispositif permettant de reproduire des images du bulletin rempli par l'électeur [...]»<sup>60</sup>. Bien qu'il s'agisse là d'une évolution positive, l'application de ces mesures exige de déterminer de manière cohérente les sanctions applicables à ce type d'infraction. La compatibilité de l'article 294, qui prévoit une amende de 1 000 BGN en cas de non-respect des deux précédentes dispositions, avec l'article 167 du Code pénal, qui prévoit une peine pouvant aller jusqu'à six ans d'emprisonnement, une amende maximale de 20 000 BGN et l'éventuelle interdiction d'occuper certaines fonctions publiques ou pour le compte de l'Etat, reste à démontrer. Bien que ces mesures spécifiques du Code soient les bienvenues<sup>61</sup>, il

---

<sup>56</sup> Selon le paragraphe 7.4 du Document de Copenhague de l'OSCE, les Etats participants devraient « s'assurer que les votes sont validés par bulletin secret ou une procédure de vote libre équivalente, et qu'ils sont décomptés et honnêtement diffusés lorsque les résultats officiels sont rendus publics ». Voir aussi le Code de bonne conduite en matière électorale, I 3.2.2, § 34.

<sup>57</sup> Article 205 du Code.

<sup>58</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, I 3.2.2.1, §§ 39 & 40.

<sup>59</sup> Voir le rapport de la Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives (5 juillet 2009) – Rapport final, section sur le cadre juridique et le système électoral, page 6 et la section sur les recours, page 17 ; voir aussi Observation des élections législatives en Bulgarie (5 juillet 2009), Rapport de la Commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée, paragraphe 42.

<sup>60</sup> Article 181 (1) du Code.

<sup>61</sup> Voir par exemple l'article 134(2), qui stipule que le matériel de campagne devrait contenir une disposition indiquant que l'achat de vote est une infraction criminelle.

serait par ailleurs judicieux qu'elles s'accompagnent d'une formation adéquate dispensée aux agents des bureaux de vote et d'une campagne de sensibilisation des électeurs.

## **XI. Vote sur internet**

49. Le paragraphe 11 des Dispositions complémentaires du projet de Code électoral prévoit que cinq zones électorales sur le sol bulgare et cinq autres à l'étranger expérimentent le vote électronique sur internet pour l'élection du Président et du Vice-président. Alors que le vote par Internet et par d'autres formes de vote électronique sont en général considérées comme compatibles avec les standards du Conseil de l'Europe estime de manière générale que le vote à distance est compatible avec les normes du Conseil de l'Europe, cette compatibilité dépend principalement de la prise en compte de l'adéquation des conditions techniques prescrites et des conditions sociales dans le pays<sup>62</sup>. Dans la mesure où le vote par internet est une alternative au vote classique par bulletin, il importe que son fondement juridique soit tout aussi précis et responsable que celui du système de vote traditionnel<sup>63</sup>. Le Code n'apporte cependant aucune indication sur la procédure du vote par internet, la mise en place, la phase d'essai, l'ouverture et la fermeture du vote électronique, la destruction des données, ainsi que le mode d'observation de cette procédure. Le fait d'ajouter cinq zones électorales hors du territoire bulgare complique considérablement le projet, puisque chacune d'elles comptera des électeurs qui n'exerceront pas leur droit de vote dans une seule et même circonscription électorale. Ce dispositif sera difficile à mettre en place et pourrait ne pas garantir le secret du vote lorsque seuls quelques suffrages sont exprimés dans une circonscription donnée. La Cour constitutionnelle a déclaré les dispositions applicables au vote par internet contraires à la Constitution ; les dispositions du paragraphe 11 des Dispositions supplémentaires ne s'appliquent donc pas. Après la décision de la Cour constitutionnelle du 2 juin, l'Assemblée nationale a également abrogé le paragraphe 14 (2) des dispositions transitoires qui exigeaient de la Commission électorale centrale d'adopter une procédure pour le vote électronique expérimental par l'intermédiaire de l'Internet pour l'élection présidentielle de 2011. Ces modifications sont bienvenues.

## **XII. Le décompte des voix**

50. Le Code énumère la liste des motifs de validation et d'invalidation des bulletins de vote. Les critères de validité des bulletins de vote sont particulièrement restrictifs<sup>64</sup>. Si le bulletin d'un électeur est sans équivoque, bien que l'électeur n'ait pas scrupuleusement respecté la procédure électorale (comme de ne pas utiliser d'encre bleue), si aucune marque ni symbole ne permet d'identifier l'électeur ou de douter de son choix, il convient que son vote pris en compte et validé<sup>65</sup>.

51. Les articles 216(5), 223(2) et 227(2) précisent que le nombre d'électeurs ayant voté doit correspondre au nombre d'enveloppes et de bulletins présents dans l'urne. Cette exigence devrait davantage s'inscrire dans le cadre d'une procédure de réconciliation des résultats de

<sup>62</sup> Voir le Rapport sur la compatibilité du vote à distance et du vote électronique avec les standards du Conseil de l'Europe adopté par la Commission de Venise lors de sa 58<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12 et 13 mars 2004) ; CDL-AD(2004)012), en particulier le paragraphe 56.

<sup>63</sup> Pour des lignes directrices sur la réglementation du vote électronique, voir, en complément de la Recommandation Rec(2004)11, les récentes Lignes directrices sur la certification des systèmes de vote électronique (2011) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, disponibles sur :

[http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-voting/E-voting%202010/Biennial\\_Nov\\_meeting/Guidelines\\_certification\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-voting/E-voting%202010/Biennial_Nov_meeting/Guidelines_certification_EN.pdf) ;

ainsi que les Lignes directrices relatives à la transparence des élections par voie électronique (2011), disponibles sur :

[http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-voting/E-voting%202010/Biennial\\_Nov\\_meeting/Guidelines\\_transparency\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-voting/E-voting%202010/Biennial_Nov_meeting/Guidelines_transparency_EN.pdf).

<sup>64</sup> Article 198 (3) 2 et (4), article 216 (4) 2 et 3, article 221 (4) 5 et 6, ainsi que l'article 225 (4) 5 et 6 du Code.

<sup>65</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, I 3.1.

manière à ce que les membres de la commission ne puissent supposer que ces chiffres ont tout simplement été inscrits sur les feuilles de résultats. Cette réconciliation des résultats doit s'effectuer une fois que l'ensemble des chiffres ont été inscrits. En cas d'inexactitude, la commission peut être tenue, d'une part, de recompter les voix et, d'autre part, si ces inexactitudes persistent, de consigner ces écarts dans un procès-verbal accompagné d'observations.

52. Les dispositions finales et transitoires du Code prévoient qu'une commission de décompte des voix sera créée à titre expérimental en 2011 pour les prochaines élections<sup>66</sup>. Cette initiative est parfaitement louable si elle vise à empêcher toute forme de manipulation et à améliorer l'intégrité de la procédure électorale. La création d'une commission distincte pour le décompte des voix peut cependant s'avérer problématique dans la pratique. Plusieurs contraintes devront être prises en compte. Premièrement, le dépouillement des suffrages doit intervenir immédiatement après la fin du scrutin afin de garantir la transparence de la procédure et de limiter tout risque de manipulation, comme le préconise le Code de bonne conduite en matière électorale<sup>67</sup>. Deuxièmement, la composition des commissions de décompte des voix n'offre pas la même garantie de neutralité et d'impartialité que les commissions électorales de circonscriptions de bureaux de vote. Troisièmement, le fait d'envoyer les bulletins sur un autre site pour procéder à leur dépouillement présente à l'évidence un risque de fraude ; qui plus est, étant donné que ce transport serait effectué sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur, la confiance des citoyens pourrait s'en trouver ébranlée. Si cette mesure devait être mise en œuvre, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de la compléter par des dispositions spécifiques qui tiennent compte de ces préoccupations.

53. Le Rapport final de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives de 2009<sup>68</sup> recommandait de modifier la législation électorale afin de prévoir le recomptage des voix. Cette modification n'a pas été effectuée. La commission ad hoc de l'APCE a exprimé la même préoccupation<sup>69</sup>.

### **XIII. Procédures de recours**

54. Deux voies de recours sont possibles : 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 juridictions.

#### **A. Recours déposés contre les décisions et actes des commissions électorales**

55. Le manque de possibilité d'un contrôle judiciaire pour un certain nombre de décisions des organes chargés de la gestion des élections semble problématique. Le Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 souligne que « tout individu disposera d'un recours effectif contre les décisions administratives de façon à garantir le respect des droits fondamentaux et à assurer la sécurité juridique » (par. 5.10). Le Code de bonne conduite en matière électorale souligne que le contrôle judiciaire devrait au moins s'appliquer aux décisions sur « le droit de vote, les listes électorales et l'éligibilité, la validité des candidatures, le respect des règles de la campagne électorale et l'accès aux médias ou le financement des partis. »<sup>70</sup> Il est donc recommandé qu'un appel final à une cour soit rendu disponible plus largement.

<sup>66</sup> Dispositions finales et transitoires du Code, §§ 12 et 12 (8).

<sup>67</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, I 3.2.2.4, § 45.

<sup>68</sup> Rapport de la Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives (5 juillet 2009) – Section sur les Recommandations, page 22.

<sup>69</sup> Observation des élections législatives du 5 juillet 2009 en Bulgarie, Rapport de la commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée, § 16.

<sup>70</sup> Voir le Document de Copenhague de l'OSCE de 1990, par. 5.10 et l'observation générale n°32, par. 18.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : « toute décision dans des contestations relatives aux droits et obligations de caractère civil doit être rendue au moins à un stade ou un autre de la procédure par un «tribunal» au sens de cette disposition ». De plus, le paragraphe n°18.3 du Document de Moscou de l'OSCE de

56. L'OSCE/BIDDH et la commission ad hoc de l'APCE ont fait part de leurs préoccupations à l'occasion des élections législatives de 2009 au sujet de l'absence de procédure écrite applicable à l'examen des recours dont la CEC était saisie<sup>71</sup>. Ils ignoraient en effet les critères retenus par la CEC pour déterminer ce qui constituait un recours et la forme appropriée que devaient revêtir ses décisions. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que le Code impose expressément à la CEC d'adopter par écrit la procédure applicable à ses décisions, ainsi qu'à celles des commissions électorales inférieures. Il convient d'imposer à l'ensemble des commissions électorales de rendre leurs décisions par écrit et de les motiver convenablement et systématiquement. Leur forme devrait par ailleurs être normalisée. Cette exigence est particulièrement importante pour les décisions susceptibles de recours devant la Cour suprême administrative, mais devrait s'appliquer à l'ensemble des décisions, qu'elles puissent ou non faire l'objet d'un recours devant le juge.

## B. Contestation des résultats des élections

57. Conformément aux articles 264(1), 265(1) et 267(1) du Code, les résultats du scrutin peuvent être contestés devant la Cour constitutionnelle (pour les élections nationales ou européennes) ou devant la juridiction administrative compétente (pour les élections municipales). S'agissant des élections nationales et européennes, l'article 150(1) de la Constitution autorise certaines institutions<sup>72</sup> à saisir la Cour constitutionnelle. Pour contester les résultats d'une élection, dans un délai de sept jours après la décision de validation des résultats rendue par la CEC, un parti politique, une coalition ou un candidat doit saisir l'une de ces institutions, qui dispose dès lors de 15 jours pour déposer un recours devant la Cour constitutionnelle. Cela signifie qu'il n'existe aucune procédure judiciaire effective de contestation des résultats. La Cour européenne des droits de l'homme a conclu en juin 2009 que des dispositions similaires de la loi relative aux élections législatives ne prévoyaient pas de recours effectif dans la mesure où seule une catégorie limitée de personnes et d'instances pouvaient saisir la Cour constitutionnelle d'un recours<sup>73</sup>. Il importe que le Code offre des voies de recours effectives pour contester les résultats d'une élection. Les articles susmentionnés devront être modifiés en conséquence.

58. En outre, le Code n'autorise pas la contestation des résultats par les électeurs, mais uniquement par les partis politiques, les coalitions et les candidats (par l'intermédiaire des institutions énumérées à l'article 150(1) de la Constitution). Ces restrictions ne sont pas conformes au Code de bonne conduite en matière électorale, en vertu duquel tout candidat et électeur inscrit dans la circonscription concernée doit être habilité à contester les résultats d'une élection<sup>74</sup>. Dans une démocratie, le droit de vote est aussi important que le droit d'éligibilité. Le fait qu'un large éventail de personnes soient autorisées à déposer un recours contre les décisions relatives aux élections garantit la légalité de ces dernières. Comme les juridictions compétentes peuvent examiner collectivement les recours similaires, leur charge de travail à l'issue des élections n'en serait pas excessivement accrue. La Commission de Venise a précisé que, [...] « au cas où les élections ont été entachées de violations de la loi,

---

1991 dispose que « A cette même fin, des voies de recours contre les règlements administratifs seront ouvertes à toute personne à qui ces règlements auraient causé un préjudice. »

Voir aussi le Code de bonne conduite en matière électorale, II 3.3 a et par. 92-93. De plus, « Il est néanmoins souhaitable, à titre de précaution, de mettre en place une forme de contrôle juridictionnel. Dès lors, le premier degré de recours sera la commission électorale supérieure, et le deuxième le tribunal compétent. »

<sup>71</sup> Voir le Rapport final de la Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, Section sur les Recours, pages 16-17 et Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Observation des élections législatives en Bulgarie (5 juillet 2009), Rapport de la Commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée. Rapporteur : M. Tadeusz IWINSKI, Pologne, Groupe socialiste (Doc. 12008, 16 septembre 2009).

<sup>72</sup> Un cinquième du Parlement, le Président, le Conseil des ministres, la Cour suprême d'appel, la Cour suprême administrative et le Procureur général.

<sup>73</sup> Cour européenne des droits de l'homme, première section, *Petkov et autres c. Bulgarie*, 11 juin 2009.

<sup>74</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, II 3.3 f, Rapport explicatif, paragraphe 99, troisième phrase : « Un quorum raisonnable peut toutefois être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats des élections », ce qui signifie qu'un recours est recevable uniquement s'il est introduit par un nombre minimum d'électeurs. Voir aussi les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH sur le contrôle d'un cadre juridique électoral, <http://www.osce.org/odihr/elections/13960>.

le droit constitutionnel individuel de voter ou d'être élu est violé. Un tel droit devrait ouvrir la voie d'un recours individuel, même si cela ne conduit pas toujours à l'annulation des résultats des élections. L'annulation des résultats n'est pas indispensable si l'infraction à la législation électorale est de faible ampleur et n'a pas de répercussions sur les résultats des élections [...] »<sup>75</sup>.

### C. Délais

59. Le Code prévoit à plusieurs reprises un délai de recours extrêmement bref. C'est surtout le cas pour les litiges relatifs à l'enregistrement des partis ou coalitions et de leur candidats, pour lesquels la juridiction compétente doit être saisie d'un recours au plus tard 24 heures à compter de la décision rendue par la CEC<sup>76</sup>. Il importe d'éviter que le contentieux de questions aussi sensibles ne se prolonge et un recours effectif devrait être garanti aux parties concernées. Compte tenu de l'extrême brièveté du délai prévu par le Code, il pourrait être difficile pour les auteurs du recours d'avancer tous les arguments pertinents à l'appui de leur demande. Le Code de bonne conduite en matière électorale préconise un délai de trois à cinq jours<sup>77</sup>. Cette remarque vaut également pour le délai fixé pour statuer en l'espèce, qui est lui aussi de 24 heures et risque de s'avérer insuffisant pour permettre l'examen approfondi d'une affaire<sup>78</sup>.

60. En vertu de l'article 93(6) de la Constitution bulgare, la Cour constitutionnelle statue sur toute contestation de la légalité d'une élection présidentielle dans un délai d'un mois à compter de celle-ci. L'article 264 n'impose à la Cour constitutionnelle aucun délai pour rendre sa décision au sujet d'autres élections. Le délai accordé aux juridictions compétentes pour statuer sur les recours relatifs aux élections locales est long<sup>79</sup> ; il est de 24 jours devant les juridictions de première instance et de 14 jours devant la Cour suprême administrative. Les délais de contestation des résultats des élections sont plus étendus que ce que recommande le Code de bonne conduite en matière électorale<sup>80</sup>, puisque les recours peuvent être déposés pendant sept jours<sup>81</sup>. L'article 267(11) impose la clôture, dans un délai de trois mois, des procédures engagées devant les juridictions compétentes pour les recours relatifs aux élections locales. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de revoir les délais applicables aux recours déposés contre les décisions des instances électorales, afin de garantir l'existence de voies de recours effectives. Si les délais prévus pour statuer sont trop long, la légitimité des élections risque d'être mise en cause et les instances élues auront du mal d'exercer leurs fonctions. Ce point est d'autant plus important que les litiges électoraux n'ont aucun effet suspensif sur l'application des décisions contestées, ce qui n'est en soi pas contraire aux normes européennes applicables aux élections démocratiques.

## XIV. Questions spécifiques relatives aux organes des collectivités locales autonomes

61. Le Code semble avoir une incidence sur le régime d'autonomie locale en procédant à des modifications qui devront peut-être transparaître dans la loi relative à l'autonomie locale et à l'administration locale. Le présent avis n'analyse pas ce dernier texte et se limite à l'examen des dispositions pertinentes du Code électoral. Tous les points examinés ci-dessous ont fait l'objet de recours devant la Cour constitutionnelle. La décision rendue par cette dernière le 4 mai 2011 a été prise en compte dans les observations et recommandations formulées ci-après.

<sup>75</sup> Rapport sur l'annulation des résultats des élections (CDL-AD(2009)054), IV B 2, § 49.

<sup>76</sup> Articles 26 (8), 83 (3) et (5), 107 (8), 110 (3), 112 (6), 113 (5), 115 (3), 117 (4), 119 (8), 120 (3), 122 (9) et 125 (7) du Code.

<sup>77</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, II 3.3 g.

<sup>78</sup> Rapport de la Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives (5 juillet 2009) – Section sur les Recours, pages 16-17.

<sup>79</sup> Comme dans l'article 267 (3), (5) et (7) du Code.

<sup>80</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, II 3.3 g.

<sup>81</sup> Articles 264 (1), 265 (1), 267 (1) et (8) du Code.

### **A. Conseillers municipaux**

62. La réforme modifie notamment l'article 19 de la loi susmentionnée, en réduisant le nombre de conseillers au sein des instances autonomes locales. Dans un récent arrêt, la Cour constitutionnelle a conclu à l'existence d'une norme constitutionnelle de représentation applicable en l'espèce et, en conséquence, à l'inconstitutionnalité de cette modification.

### **B. Election directe des maires de « localités »**

63. Avant l'adoption du Code, les maires de « petites localités » de plus de 150 habitants étaient élus au suffrage direct, alors que ceux de localités de moins de 150 habitants étaient élus par les conseils municipaux de chaque commune (qui pouvait comporter plusieurs localités de ce type). Ce seuil est à présent fixé à 350 habitants par le nouveau Code, ce qui devrait avoir pour conséquence que plus d'un millier de maires ne seront plus élus au suffrage direct. Dans un récent arrêt<sup>82</sup>, la Cour constitutionnelle a estimé que cette modification n'était pas contraire à la Constitution, dans la mesure où le législateur disposait d'une importante marge de manœuvre dans ce domaine. Aucune norme internationale n'impose l'élection des maires au suffrage direct.

### **C. Election des « maires d'arrondissements »**

64. Les « maires d'arrondissements » ont été mis en place en 1995. Il s'agit des maires des « arrondissements » des trois plus grandes villes de Bulgarie, qui comptent un million d'habitants. Conformément au Code<sup>83</sup> les « maires d'arrondissements » ne sont plus élus au suffrage direct, mais au suffrage indirect par les conseils municipaux. Dans un récent arrêt<sup>84</sup>, la Cour constitutionnelle n'a pas jugé cette disposition contraire à la Constitution. Elle redoutait néanmoins que cette modification puisse être interprétée comme une remise en question du processus de décentralisation, qui pourrait affaiblir la légitimité démocratique des collectivités locales. Comme nous l'avons déjà indiqué, aucune norme internationale n'impose l'élection des maires au suffrage direct.

## **XV. Questions diverses**

65. L'OSCE/BIDDH a recommandé que les personnes appartenant aux minorités soient autorisées à employer leur langue maternelle au cours de la campagne électorale, en vue de promouvoir leur participation effective aux affaires publiques<sup>85</sup>. Cette recommandation n'a pas été prise en compte par le Code, comme en témoigne l'article 133(2), qui impose que « la campagne électorale se déroule en langue bulgare ». Il est primordial que les personnes appartenant aux minorités disposent d'informations et d'autres documents officiels relatifs aux élections rédigés dans leurs langues. Cette situation permettrait d'accroître la compréhension du processus électoral auprès de toutes les communautés.

66. S'agissant des observateurs nationaux et internationaux des élections, la mission d'observation limitée des élections de l'OSCE/BIDDH de 2009 recommandait que la législation définisse intégralement l'étendue des droits et attributions des observateurs<sup>86</sup>. Cette recommandation devrait transparaître dans le Code, au moins sous la forme d'une obligation spécifiquement imposée à la CEC<sup>87</sup>.

---

<sup>82</sup> Cour constitutionnelle de Bulgarie, Arrêt n°4/2011, 4 mai 2011, point 1.

<sup>83</sup> Dispositions finales et transitoires du Code, article 37b.

<sup>84</sup> Cour constitutionnelle de Bulgarie, arrêt n°4/2011, 4 mai 2011, point 8.

<sup>85</sup> Rapport de la Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives (5 juillet 2009), Section sur la Participation des minorités, page 19.

<sup>86</sup> Rapport de la Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH concernant les élections législatives (5 juillet 2009), Section sur les Observateurs nationaux, page 20.

<sup>87</sup> Voir aussi Commission de Venise, Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections adoptées par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 31e réunion (Venise, 10



## XVI. Conclusions

67. Le Code électoral bulgare offre un solide fondement juridique au déroulement d'élections démocratiques. L'harmonisation des dispositions et procédures applicables au déroulement des élections et leur compilation en un Code unique est déterminante pour garantir la cohérence de ces dispositions et procédures et faciliter leur application uniforme. Qui plus est, cette mesure profite aussi bien aux citoyens qu'aux électeurs et aux éventuels candidats bulgares.

68. Le Code est un instrument complet, qui traite en détail des dispositions et procédures régissant toutes les étapes du processus électoral de chaque type d'élection. Il est certes important que les aspects essentiels de ce processus fassent l'objet d'une réglementation précise, mais il aurait été plus judicieux de régler certains aspects au moyen de textes réglementaires ou d'instructions émanant de la CEC, compte tenu de la nécessité de conserver une certaine marge de manœuvre, notamment pour les questions pratiques. Ce peut être par exemple le cas pour les dispositions qui règlent la forme des bulletins de vote. En outre, la structure du Code pourrait être améliorée, afin d'éviter les répétitions inutiles et de permettre plus facilement aux personnes chargées de son application de déterminer les dispositions ou procédures applicables à une élection précise, sans avoir à parcourir trop de parties différentes du texte. Il conviendrait pour ce faire de simplifier ou de rationaliser certaines de ces dispositions et procédures.

69. Sur le fond, il faut souligner la remarquable qualité du Code. Des améliorations supplémentaires peuvent toutefois être apportées dans des domaines qui peuvent être sensibles et dans lesquels la confiance est d'autant plus indispensable. C'est le cas en particulier en ce qui concerne les remèdes disponibles pour contester des décisions et des actions des commissions électorales et les résultats des élections. La décision de la Cour constitutionnelle a eu comme conséquence des changements bienvenus pour plusieurs questions-clés : le renvoi discrétionnaire des membres des commissions électorales par les partis politiques qui les ont désignés, les conditions de résidence pour voter et se présenter aux élections et le vote par Internet. Ces dispositions ont été déclarées inconstitutionnelles et ont ainsi été abrogées ou amendées par l'Assemblée nationale.

70. La réussite de la réforme électorale exige que toutes les parties concernées et désireuses d'y prendre part disposent de suffisamment de temps. Compte tenu de la proximité des prochaines élections présidentielles et locales prévues à l'automne 2011, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que leurs observations et recommandations qui n'exigent pas une modification de la Constitution soient dûment prises en compte avant les prochaines élections, en vue d'apporter des améliorations au Code. A plus longue échéance, il serait indispensable de modifier la Constitution pour préciser les droits électoraux des personnes qui purgent une peine d'emprisonnement et des ressortissants titulaires d'une double nationalité. Cela suppose de procéder à de vastes consultations auprès des principales parties prenantes du monde politique, y compris les partis de l'opposition, si d'importantes modifications du cadre juridique en vigueur devaient être envisagées. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se tiennent prêt à mettre leur assistance au service de ce processus.

71. Afin de garantir l'intégrité du processus électoral et de renforcer la confiance des citoyens, et compte tenu de l'importante participation des partis politiques à la gestion des élections (c'est-à-dire dans la composition de l'administration électorale), il est essentiel que le Code électoral bulgare soit appliqué de bonne foi et en faisant preuve d'une grande maturité politique.