



Strasbourg, le 24 mars 2014

Avis n° 750 / 2013

CDL-AD(2014)001

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

ET

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

AVIS CONJOINT

SUR LE PROJET DE CODE ELECTORAL
DE BULGARIE

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 47^e réunion
(Venise, 20 mars 2014)
et par la Commission de Venise
lors de sa 98^e session plénière
(Venise, 21-22 mars 2014)**

sur la base des observations de

**M. Oliver KASK (membre, Estonie)
M. Ben VERMEULEN (membre, Pays-Bas)
M. Kåre VOLLAN (expert, Norvège)
M. Jessie PILGRIM (expert, OSCE/BIDDH)**

Table des matières

I.	Introduction	- 3 -
II.	Résumé	- 5 -
III.	Système électoral	- 6 -
A.	Système de représentation pour l'Assemblée nationale et la Grande assemblée nationale	- 6 -
B.	Système d'élection du Président et du Vice-Président.....	- 8 -
C.	Système de représentation pour le Parlement européen	- 8 -
D.	Système de représentation pour les conseils municipaux	- 9 -
IV.	Droit de vote et d'éligibilité	- 9 -
V.	Administration électorale	- 10 -
VI.	Listes électorales et inscription des électeurs	- 11 -
VII.	Enregistrement des candidats	- 14 -
VIII.	Financement des campagnes.....	- 15 -
IX.	Activités de campagne et médias	- 16 -
X.	Processus électoral.....	- 17 -
A.	Vote électronique	- 17 -
B.	Autres aspects du processus électoral	- 18 -
XI.	Procédures de plainte et de recours	- 18 -
XII.	Questions diverses	- 20 -
A.	Langues minoritaires	- 20 -
B.	Observateurs électoraux.....	- 20 -
C.	Délais prévus.....	- 20 -
XIII.	Conclusions.....	- 21 -

I. Introduction

1. Le 26 novembre 2013, Mme Maya Manolova, Vice-Présidente de l'Assemblée nationale bulgare, (ci-après « l'Assemblée nationale ») et Présidente de la Commission parlementaire *ad hoc* chargée de l'élaboration d'un nouveau code électoral, a demandé à la Commission de Venise de préparer un avis sur le nouveau projet de code électoral de Bulgarie (ci-après, le « projet de code »).¹ La Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) ont décidé de rendre un avis juridique conjoint sur ce projet de code.

2. A la suite de cette demande, l'Assemblée nationale bulgare a invité une délégation de la Commission de Venise à se rendre en Bulgarie les 13 et 14 novembre 2013. L'objet de cette visite était de recueillir davantage de renseignements et de précisions, tant sur le processus de consultation que sur les questions de fond soulevées par le projet de code. La délégation a rencontré des représentants de partis politiques représentés (et non représentés) à l'Assemblée, des représentants de la Commission électorale centrale, de la Commission parlementaire *ad hoc* chargée de l'élaboration d'un nouveau code électoral, de la Direction générale de l'Etat civil et des services administratifs, de la délégation bulgare auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, ainsi que des représentants des médias et de la société civile. Le présent avis reflète les éléments d'informations recueillis lors de la visite d'experts.

3. Le 14 mars 2014, La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont été informés par l'Assemblée nationale de Bulgarie qu'un certain nombre de recommandations du projet d'avis ont été prises en compte dans le Code électoral adopté par l'Assemblée nationale le 4 mars. Si cela se confirme, ce serait un grand pas en avant.

4. Cet avis conjoint repose sur une traduction anglaise du projet de code, transmise à la Commission de Venise par l'Assemblée nationale bulgare le 26 novembre 2013. L'exactitude de cette traduction, ainsi que la numérotation des articles, alinéas et sous-alinéas, ne peut être garantie. Aucun examen juridique fondé sur la traduction d'une loi n'est à l'abri de problèmes d'interprétation.

5. Compte tenu de la longueur du projet de code et du peu de temps dont ils disposaient pour rendre leur avis, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont essentiellement axé leurs observations sur les éléments saillants du texte.

6. Les dispositions pertinentes de la Constitution de la République de Bulgarie ont été prises en considération aux fins de l'élaboration du présent avis, qui ne porte pas sur les lois mentionnées dans le projet de code et s'en tient donc à celui-ci.

7. Les évaluations et recommandations figurant dans l'avis conjoint s'appuient sur les normes et engagements électoraux internationaux et sur les bonnes pratiques pour la tenue d'élections démocratiques. Le présent avis doit être lu à la lumière des documents suivants:

- Convention européenne des droits de l'homme, article 3 du Protocole additionnel² ;
- Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (29 juin 1990)³ ;
- Autres documents internationaux et régionaux liant la Bulgarie ;

¹ Projet de code électoral de Bulgarie (CDL-REF(2013)059), disponible à l'adresse suivante : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2013\)059-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2013)059-e) (en anglais seulement).

² Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STCE n° 005), disponible à l'adresse suivante: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/005.htm>.

³ Disponible à l'adresse suivante: www.osce.org/odihr/elections/14304 (en anglais seulement).

- Avis conjoint de 2011 de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le code électoral de Bulgarie (ci-après « l'avis conjoint de 2011 »)⁴ ;
- Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques⁵ ;
- Documents de la Commission de Venise :
 - i. Code de bonne conduite en matière électorale⁶ ;
 - ii. Code de bonne conduite en matière de partis politiques⁷ ;
 - iii. Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections⁸ ;
- Documents de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE):
 - i. Dialogue post-suivi avec la Bulgarie, Rapport⁹ ;
 - ii. Dialogue post-suivi avec la Bulgarie, Résolution¹⁰ ;
 - iii. Observation des élections législatives anticipées en Bulgarie (12 mai 2013) – Rapport sur l'observation des élections¹¹ ;
- Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur la mission d'observation limitée d'élections concernant les élections présidentielle et municipales des 23 et 30 octobre 2011 ;
- Rapport final de l'OSCE/BIDDH du 12 mai 2013 sur les élections législatives anticipées¹².

8. L'objet du présent avis est d'aider les autorités, les partis politiques et la société civile bulgares dans leurs efforts visant à mettre en place un cadre juridique solide pour des élections démocratiques.

9. Le présent avis conjoint a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 47^e réunion (Venise, 20 mars 2014) et par la Commission de Venise lors de sa 98^e session plénière (Venise, 21-22 mars 2014).

⁴ CDL-AD(2011)013, disponible à l'adresse suivante:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)013-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)013-f).

⁵ Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques, adoptées par la Commission de Venise à sa 84^e session (Venise, 15-16 octobre 2010, CDL-AD(2010)024), disponible à l'adresse suivante :

[www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-f).

⁶ Commission de Venise du Conseil de l'Europe, Code de bonne conduite en matière électorale, adopté par la Commission de Venise à sa 52^e session (Venise, 18-19 octobre 2002, CDL-AD(2002)023rev), disponible à l'adresse suivante : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-f).

⁷ Commission de Venise du Conseil de l'Europe, Code de bonne conduite en matière de partis politiques, adopté par la Commission de Venise à sa 78^e session (Venise, 13-14 mars 2009, CDL-AD(2009)021), disponible à l'adresse suivante : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)021-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)021-f).

⁸ Commission de Venise du Conseil de l'Europe, Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, adopté par la Commission de Venise à sa 81^e session plénière (Venise, 11-12 décembre 2009, CDL-AD(2009)059), disponible à l'adresse suivante :

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)059-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)059-f).

⁹ Dialogue post-suivi avec la Bulgarie, Rapport du Comité pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi). Rapporteur: M. Luca Volontè, Italie, Groupe du Parti populaire européen (PPE/CD) (Doc. 13085, 4 janvier 2013), disponible à l'adresse suivante : <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=19244&lang=fr>.

¹⁰ Résolution 1915 (2013). Texte adopté par l'Assemblée le 22 janvier 2013 (4^e réunion), disponible à l'adresse suivante : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19402&lang=fr>.

¹¹ Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Observation des élections législatives anticipées en Bulgarie (12 mai 2013), Rapport du Bureau de l'Assemblée. Rapporteur : M. Andreas Gross, Suisse, Groupe socialiste (Doc. 13238, 24 juin 2013), disponible à l'adresse suivante : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19784&lang=fr>.

¹² Tous les rapports de l'OSCE/BIDDH sur les missions d'observation électorale en Bulgarie peuvent être consultés à l'adresse suivante : <http://www.osce.org/odhr/elections/bulgaria> (en anglais seulement).

II. Résumé

10. Le projet de code donne suite à plusieurs recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, recommandations qui figurent dans l'avis conjoint de 2011 et dans les rapports d'observation d'élections de l'APCE. Les modifications fondées sur ces recommandations constituent une avancée et sont conformes aux normes électorales internationales relatives aux élections démocratiques. Le projet de code marque ainsi un progrès par rapport au code actuellement en vigueur. Le système électoral a subi certaines modifications. Le système de représentation proportionnelle demeure en vigueur et la possibilité d'un vote de préférence pour les candidats figurant sur une liste (scrutin de listes ouvertes) a été introduite. La plupart des forces politiques bulgares ne semblent pas hostiles à la méthode de répartition des sièges. L'accord général sur le système électoral retenu est une bonne chose.

11. Le présent avis ne comporte aucune observation sur le processus législatif d'élaboration du projet de code. La Commission de Venise a toutefois appris pendant la visite que ce projet de texte était le fruit d'un processus participatif, grâce en grande partie aux travaux de la Commission parlementaire *ad hoc* chargée de l'élaborer. Ce processus a permis aux partis politiques, à l'administration électorale ainsi qu'aux représentants de la société civile et des médias de soumettre des propositions et de participer aux séances plénières de la Commission. Ce processus de consultation publique de large portée est de nature à favoriser la confiance de la population dans la législation et dans les processus électoraux.

12. Parmi les changements positifs apportés par le Code, figurent notamment:

- L'équilibre dans les nominations des membres des commissions électorales de circonscription, municipales et de bureaux de vote, ainsi que dans leur composition ;
- L'équilibre dans les fonctions de direction de toutes les commissions électorales ;
- La réduction du montant des cautions électorales et du nombre de signatures nécessaires à l'enregistrement des candidats indépendants et des partis politiques ;
- La clarification des délais impartis pour faire appel des décisions de refus d'enregistrement de candidatures ;
- L'indication des décisions de la Commission électorale centrale (CEC) susceptibles d'être contestées devant la Cour administrative suprême ; et
- L'atténuation de la condition de résidence relative à la participation aux élections municipales des électeurs hospitalisés ou détenus, ramenée à six mois.

13. Le projet de code ne donne toutefois pas suite à plusieurs recommandations qui figurent dans l'avis conjoint de 2011 de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH et dans les rapports finaux de l'OSCE/BIDDH. Il faudrait remédier à ce problème avant l'adoption du projet de code. Quoi qu'il en soit, conformément à une bonne pratique en matière électorale, la stabilité de la législation doit être assurée, en particulier la stabilité des éléments fondamentaux du cadre juridique tels que la composition de l'administration électorale. Aucun changement essentiel ne devrait être introduit moins d'un an avant un scrutin ; il est donc recommandé que les changements à apporter ne produisent d'effets qu'après les élections européennes de mai 2014¹³. Les recommandations restées sans effet sont, notamment, les suivantes :

- L'amélioration de l'enregistrement des électeurs et de la compilation des listes électorales ;
- Limitation des restrictions au droit de suffrage des personnes purgeant une peine de prison, quelle que soit la gravité de l'infraction commise ;

¹³ Voir à cet égard la Déclaration interprétative de la Commission de Venise sur la stabilité du droit électoral (CDL-AD(2005)043), disponible à l'adresse suivante : [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)043-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)043-f).

- Création d'un système effectif de recours permettant de faire appel de toutes les décisions relatives à une élection devant un organe compétent ;
- Obligation de promouvoir l'équilibre dans la composition de la Commission électorale centrale ;
- Harmonisation des différents délais prévus par le processus électoral, y compris les délais relatifs aux procédures de dépôt de recours ;
- Création d'un mécanisme effectif permettant à tous les candidats, ainsi qu'aux citoyens, de contester les résultats électoraux pour irrégularités dans les procédures de vote ;
- Modification du projet de code afin de garantir le droit de vote des ressortissants bulgares ayant une double nationalité ;
- Renforcement de la compétence du Bureau national d'audit pour vérifier l'exactitude des rapports sur le financement des campagnes ; et
- Utilisation des langues minoritaires pendant les campagnes électorales.

14. Par ailleurs, des améliorations pourraient être apportées à la structure du projet de code. La question du cycle électoral étant abordée dans plusieurs parties du texte, des dispositions analogues sont reproduites dans la deuxième partie, consacrée aux différents types d'élections. On pourrait éviter ces répétitions en insérant ces dispositions dans la première partie (Dispositions générales) au lieu de les disperser dans plusieurs articles de la deuxième partie¹⁴. Par ailleurs, le libellé de ces dispositions analogues n'est pas toujours uniforme.

15. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise sont disposés à aider les autorités dans leurs efforts visant à améliorer la législation relative aux élections et à l'aligner plus avant sur les engagements de l'OSCE et les normes internationales.

III. Système électoral

A. Système de représentation pour l'Assemblée nationale et la Grande assemblée nationale

16. Conformément au projet de code, l'Assemblée nationale est composée de 240 membres élus dans 32 circonscriptions plurinominales selon un système proportionnel, la possibilité étant accordée aux électeurs d'exprimer un vote de préférence pour l'un des candidats de la liste (scrutin de listes ouvertes)¹⁵. Un candidat peut bénéficier de ce vote préférentiel si le nombre de voix recueillies est au moins égal à 7 % des suffrages exprimés pour la liste sur laquelle il figure¹⁶. Ce seuil de 7 % est évoqué dans l'annexe à la loi et non dans la loi elle-même. Il faudrait l'indiquer dans les articles pertinents du projet de code. Le seuil requis pour la participation des partis politiques et des coalitions à la répartition des sièges à l'échelon national reste de 4 %¹⁷.

17. Le nombre de circonscriptions plurinominales, qui est de 32, est supérieur à celui qui est prévu par le code de 2011, soit 31, dont 3 sont rattachées à la région administrative de Sofia et deux à la région administrative de Plovdiv. Les autres circonscriptions sont calquées sur les régions administratives. La circonscription supplémentaire est semble-t-il rattachée à la région administrative de Varna, l'article 249 du projet prévoyant « trois circonscriptions pour la région administrative de la ville de Sofia, deux pour la région administrative de Plovdiv et deux pour la région administrative de Varna ».

¹⁴ Par exemple, le vote par bulletin est non seulement décrit aux articles 208-211 mais également aux articles 227, 228 et 265 à 267.

¹⁵ Articles 238(4), 246 et 249(1) du projet de code.

¹⁶ Annexe 1, paragraphe 11.3 du projet de code.

¹⁷ Article 297(2) du projet de code.

18. De plus, le projet de code prévoit la possibilité d'élire une Grande assemblée nationale composée de 400 membres, qui ne peut être constituée que pour modifier la Constitution ou apporter d'autres changements fondamentaux. Le système d'élection de l'Assemblée nationale, notamment le nombre de circonscriptions, s'applique également à la Grande Assemblée nationale.

19. Le système électoral est certes fondé sur le scrutin proportionnel, mais les populations des 32 circonscriptions électorales étant de taille différente, le nombre de voix nécessaires pour remporter un mandat peut varier considérablement d'une circonscription à l'autre. Cette observation figurait déjà dans les rapports de l'OSCE/BIDDH et de l'APCE sur les élections législatives de 2013¹⁸. De tels écarts persisteront sans doute puisque chaque circonscription se voit allouer au moins quatre sièges, quelle que soit sa population. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent aux autorités bulgares d'étudier, dans le cadre d'un débat public et ouvert, la possibilité de modifier les articles de loi relatifs au critère de découpage des circonscriptions et à la répartition des mandats, de façon à assurer le respect du principe d'égalité du suffrage¹⁹.

20. L'article 297 du projet de code énonce que les modalités de répartition des sièges entre les différents partis politiques, coalitions et candidats indépendants reposent sur la méthode Hare-Niemeyer²⁰. Toutefois, les calculs mathématiques par étape doivent être effectués par la CEC dans le respect de la méthode énoncée à l'Annexe 1 du projet de code. La méthode Hare-Niemeyer, méthode d'allocation des mandats fondés sur la proportionnelle, est acceptable. Toutefois, ainsi qu'indiqué ci-dessous, le libellé des annexes pose quelques problèmes.

21. Les mesures relatives à la répartition des sièges entre circonscriptions sont décrites à l'annexe 1 : premièrement, les 240 sièges sont répartis selon la méthode du plus fort reste. Si certaines circonscriptions ont moins de quatre sièges, ceux-ci leurs sont alloués dans un deuxième temps. Les sièges restants sont ensuite répartis dans un troisième temps entre les circonscriptions ayant obtenu plus de quatre sièges lors de la première étape²¹. Cette procédure n'envisage toutefois pas le cas dans lequel une circonscription compte moins de quatre sièges après la troisième étape. Une solution serait d'attribuer quatre sièges à ces circonscriptions, les sièges restants étant redistribués. Cette procédure serait reproduite jusqu'à ce que chaque circonscription compte quatre sièges ou plus. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de clarifier à cet égard la procédure énoncée dans l'annexe²².

22. L'examen des règles décrites à l'annexe 1 révèle aussi un problème dans l'ajustement des résultats dans les circonscriptions pour qu'ils correspondent aux résultats nationaux globaux des candidats à l'élection. Premièrement, la répartition entre partis au plan national est fondée sur la méthode Hare-Niemeyer. Les résultats sont ensuite calculés sur la base des résultats des circonscriptions et ajoutés. Le résultat obtenu peut ne pas correspondre à la répartition nationale déjà établie. Il faut alors ajuster les résultats locaux pour qu'ils correspondent aux résultats globaux. Ce processus est assez complexe, notamment le calcul par étapes des résultats des circonscriptions plurinominales. A chaque étape, la somme des résultats obtenus par chaque parti dans les circonscriptions est confrontée au résultat du parti à l'échelon national. Si les résultats correspondent au résultat national du parti concerné, celui-ci est exclu du processus. L'étape finale de ce processus est prévue à la section X de l'Annexe 1 et consiste en une soustraction et en une addition finales des sièges à l'échelon

¹⁸ Voir page 5 du rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives du 12 mai 2013 en République de Bulgarie. Voir le paragraphe 23 du rapport de 2013 de l'APCE (Doc. 13238).

¹⁹ Voir à cet égard le Code de bonne conduite en matière électorale, I 2.2 iv.

²⁰ Le quota Hare-Niemeyer est calculé en divisant le nombre total de suffrages valides par le nombre de sièges dans la circonscription.

²¹ Selon les paragraphes 2.2 et 2.3 de l'annexe 1 du projet de code.

²² L'annexe 1 devrait également prévoir une méthode de division pour faciliter le calcul.

des circonscriptions de façon à parvenir au résultat national voulu. Dans les circonscriptions, les partis politiques ayant un surplus de sièges et la représentation la plus faible du parti sont écartés, le siège étant attribué à un parti de *la même circonscription* censé avoir davantage de sièges. Le problème est que ce parti n'existe pas toujours dans les circonscriptions. Aucune solution n'est prévue par les règles dans ce cas. L'annexe 1 introduit les procédures pouvant réduire le risque de survenance d'une telle situation, sans l'écartier complètement toutefois. Une des solutions permettant d'éviter ces situations de blocage consiste à passer de la méthode du plus fort reste à la méthode des diviseurs ; cette possibilité devrait être étudiée. Si la méthode du plus fort reste combinée au quota de Hare est conservée, la possibilité de modifier la définition du quota par un calcul précis pourrait être étudiée. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de modifier l'annexe en y incluant des procédures donnant suite à ces possibilités.

23. Au paragraphe 11.1 de l'annexe 1, il est indiqué qu'un parti ne remportera pas plus de sièges que de candidats présentés. Toutefois, aucune règle ne régit la répartition des sièges éventuellement restants, ce qui peut signifier qu'ils resteront vacants. Si tel est l'objectif, il faudrait l'énoncer explicitement.

24. En vertu de l'article 248(2) du projet de code, un candidat indépendant a droit à un mandat s'il a recueilli un nombre de suffrages valables supérieur ou égal au quota électoral Hare-Niemeyer pour la circonscription. Les sièges sont d'abord répartis entre les candidats indépendants, puis entre les partis et les coalitions politiques, en utilisant le quota Hare-Niemeyer et la méthode du plus fort reste.

B. Système d'élection du Président et du Vice-Président

25. L'article 310 du projet de code dispose que le Président et le Vice-Président sont élus sur la base d'un « ticket commun » selon un système majoritaire à deux tours. En vertu de l'article 93 de la Constitution et de l'article 342 du projet de code, le tandem qui recueille plus de la moitié des suffrages valides est élu, sous réserve que plus de la moitié des électeurs inscrits aient voté. Sinon, un deuxième tour est organisé une semaine plus tard entre les deux candidatures ayant recueilli le plus de voix.

26. Le deuxième tour des élections a lieu dans un délai de 7 jours à compter du premier tour, ce qui ne laisse que très peu de temps pour organiser les élections, en particulier en cas de dépôt de plaintes. Cette règle vaut également pour les élections municipales. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'allonger le délai entre le premier et le second tour des élections.

C. Système de représentation pour le Parlement européen

27. En 2014, la délégation bulgare au Parlement européen comptera 17 membres. Les représentants au Parlement européen sont élus à la proportionnelle dans une circonscription nationale, la possibilité étant accordée d'exprimer un vote de préférence pour un des candidats inscrits sur la liste (scrutin de listes ouvertes)²³. La méthode de répartition est fondée sur la méthode du plus fort reste combinée au quota Hare-Niemeyer²⁴. Un candidat peut bénéficier du système de préférence s'il obtient au moins 7 % des suffrages exprimés²⁵. Il s'agit d'une méthode de représentation proportionnelle acceptable pour la répartition des mandats²⁶.

²³ Articles 238(4) et 353, Annexe 3, paragraphe 5.1 du projet de code.

²⁴ Annexe 3, paragraphe 4.1 du projet de code.

²⁵ Annexe 3, paragraphe 5.3 du projet de code.

²⁶ Le parti qui obtient plus de sièges qu'il n'a présenté de candidats remportera seulement autant de sièges que de candidats présentés, le reliquat de sièges étant réparti entre les autres partis en les attribuant tout d'abord à ceux qui ont le plus fort reste non encore utilisé. Il est difficile de prévoir la survenance d'une telle situation étant donné que le nombre de candidats sur une liste peut être le double du nombre de mandats à répartir.

D. Système de représentation pour les conseils municipaux

28. Les conseils municipaux sont élus à la proportionnelle dans une circonscription municipale, la possibilité étant accordée d'exprimer un vote de préférence (scrutin de listes ouvertes)²⁷. La méthode utilisée pour répartir les sièges est fondée sur le plus fort reste et sur le quota Hare, ainsi que sur un seuil égal à ce quota. Un candidat peut bénéficier du système de préférence s'il obtient 7 % au moins du seuil électoral municipal²⁸. Au paragraphe 4.4 de l'annexe 5, il est indiqué qu'un parti politique ne peut pas remporter plus de sièges que de candidats présentés. Toutefois, il n'y a pas de règle relative à la répartition d'éventuels sièges restants, ce qui peut signifier que ces sièges restent vacants. Si tel est le cas, il faudrait l'énoncer clairement.

IV. Droit de vote et d'éligibilité

29. La Constitution et le projet de code privent de droit de vote les personnes qui purgent une peine de prison. Cette interdiction, absolue, ne tient pas compte de la nature de l'infraction commise. Le fait de priver les intéressés de leurs droits sans tenir compte de la gravité de l'infraction qu'ils ont commise porte atteinte à la garantie du suffrage universel et n'est pas compatible avec les engagements de l'OSCE et les normes internationales²⁹. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent une nouvelle fois de revenir sur cette restriction des droits de suffrage des citoyens purgeant une peine de prison qui ne tient pas compte de la gravité de l'infraction commise, en adoptant des dispositions de loi visant à assurer des décisions au cas par cas quant à la proportionnalité entre cette restriction et la gravité de l'infraction en cause³⁰.

30. Dans leur avis conjoint de 2011, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH avaient recommandé de modifier la restriction constitutionnelle du droit des ressortissants bulgares ayant la double nationalité de se présenter aux élections³¹. Compte tenu de la récente évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le fait de priver les ressortissants bulgares ayant la double nationalité du droit de se porter candidat à une élection pourrait être considéré comme étant contraire à l'article 3 du Protocole additionnel, lu conjointement avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme³². Le projet de code devrait être modifié de façon à garantir le droit des ressortissants bulgares ayant une double nationalité d'être élu³³.

31. Dans leur avis conjoint de 2011, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise avaient déjà exprimé leur préoccupation quant à la condition de résidence de 12 mois, requise pour l'enregistrement des électeurs sous traitement médical ou détenus. En ramenant ce délai à six mois et en l'appliquant aux élections locales, les articles 9(7) et 29(2) du projet de code répondent à cette préoccupation.

²⁷ Articles 238(4) et 399 du projet de code.

²⁸ Annexe 5, paragraphe 5.2 du projet de code.

²⁹ Le paragraphe 24 du Document de la Réunion de Copenhague de 1990 prévoit que « les Etats participants veilleront à ce que l'exercice de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales énoncés plus haut ne soit l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi et compatibles avec les obligations qu'ils assument conformément au droit international ». Voir également les arrêts de la 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 et M. T. c. Royaume Uni*, arrêt du 23 novembre 2010, Requêtes nos. 60041/08 et 60054/08; *Scoppola c. Italie (N° 3)* [GC], n° 126/05, 22 mai 2012. Voir aussi le Code de bonne conduite en matière électorale, I 1.1 d. Voir le paragraphe 17 de l'avis conjoint de 2011.

³⁰ Article 38 du projet de code. Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, I 1.1 d. v.

³¹ Pour les élections législatives et présidentielle, voir le paragraphe 18 de l'avis conjoint de 2011.

³² Voir par exemple l'arrêt *Tănase c. République de Moldova*, 27 avril 2010.

³³ Articles 397 et 407 du projet de code.

V. Administration électorale

32. Les élections sont gérées par une administration tripartite composée :

- a. De la CEC³⁴ ;
- b. Des commissions électorales de circonscription³⁵ ou municipales³⁶ ; et
- c. Des commissions électorales de bureau de vote³⁷.

33. Le projet de code modifie la composition de la CEC et en fait une institution permanente, donnant ainsi suite à une recommandation déjà ancienne de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise. Quinze membres de la CEC (contre 19 auparavant) sont élus par l'Assemblée nationale sur proposition des divers groupes parlementaires. De plus, il est prévu que le Président de la CEC, ses deux vice-présidents et son Secrétaire ne peuvent pas appartenir au même groupe parlementaire. D'autres conditions ont trait à l'expérience professionnelle et il existe des restrictions liées à l'exercice d'une autre fonction lorsque celle-ci est incompatible avec la qualité de membre de la Commission³⁸.

34. Lors de sa mission en Bulgarie, la Commission de Venise a constaté que les changements apportés en matière d'administration électorale faisaient l'objet d'un consensus. Ces changements marquent en outre un progrès et donnent partiellement suite aux recommandations précédemment formulées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise dans leur avis conjoint de 2011 et par l'OSCE/BIDDH dans ses rapports d'observation d'élections. Toutefois, des préoccupations demeurent et il convient d'améliorer encore le projet de code, ainsi qu'il est expliqué ci-dessous.

35. L'article 46 du projet de code dispose que les 15 membres de la CEC sont élus par l'Assemblée nationale. Si le Président, les deux vice-présidents et le Secrétaire de la CEC ne peuvent pas être désignés par un même groupe parlementaire, aucune règle ne régit la répartition des postes entre groupes parlementaires. Ainsi, le projet de code ne garantit en rien la constitution d'une CEC pluraliste et équilibrée, reflétant tous les groupes parlementaires, et susceptible de contribuer au respect de l'impartialité. Conformément à l'article 23(7), les nominations à la CEC doivent refléter « de manière proportionnelle, les partis et les coalitions représentés au Parlement [...] sur la base de la méthode du plus fort reste ». Ce système proportionnel continue de s'appliquer aux commissions électorales de circonscription constituées en vertu de l'article 61 du projet de code, mais ne s'applique pas à la CEC. Conformément au projet de code, l'Assemblée nationale peut désigner des membres de la CEC appartenant à un même groupe parlementaire, sauf pour pourvoir aux trois postes de direction. S'il convient de saluer la création d'une CEC permanente, l'absence de garanties de protection du pluralisme, de la transparence et de l'équilibre des nominations est particulièrement problématique. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'inclure dans le projet de code des dispositions visant à assurer une représentation équilibrée au sein de la CEC.

36. Les décisions de la CEC sont prises à la majorité des deux-tiers de ses membres présents³⁹. Si cette majorité n'est pas atteinte, la décision est présumée non adoptée. Il est compréhensible de chercher à asseoir les décisions de la CEC sur le consensus le plus large possible. De plus, dans les cas où une non-décision est possible, cette non-décision est susceptible d'appel. Toutefois, dans un grand nombre de cas visés par l'article 57 du projet de code, une décision doit être prise, ce qui écarte la possibilité susmentionnée. En cas de désaccord, les décisions donnent lieu à un vote. La condition de majorité des deux tiers

³⁴ Articles 46-58 du projet de code.

³⁵ Articles 59 à 73 du projet de code.

³⁶ Articles 74 à 88 du projet de code.

³⁷ Articles 89 à 100 du projet de code.

³⁸ Article 50 du projet de code.

³⁹ Article 53(4) du projet de code.

entraîne un risque de blocage de certaines décisions. Le processus de prise de décision devrait être conçu de telle sorte que des décisions soient prises en cas de nécessité. Cette observation vaut également pour les commissions de rang inférieur⁴⁰.

37. Le processus de nomination des membres des commissions électorales de circonscription est relativement complexe. Il est prévu par l'article 59(2) qui dispose également que les commissions sont constituées 45 jours au plus tard avant le scrutin. L'article 60 du projet de code impose au gouverneur régional l'obligation d'organiser des consultations publiques associant tous les partis et toutes les coalitions politiques. Les partis et les coalitions politiques sont tenus de soumettre des propositions écrites sur la composition des commissions électorales de circonscription, propositions qui doivent comporter des renseignements précis sur les membres proposés et leurs suppléants. « Une note sur les résultats des consultations » est établie et signée par tous les participants. Ceux-ci peuvent aussi refuser de la signer ou joindre une opinion dissidente. En cas de consensus sur la composition, le gouverneur régional soumet une proposition écrite sur la composition de la commission électorale de circonscription à la CEC. Faute d'accord général ou lorsque le gouverneur régional manque à soumettre cette proposition à la CEC en temps voulu, celle-ci procède aux nominations sur la base des propositions individuelles des partis et des coalitions politiques.

38. En vertu de l'article 61 du projet de code, la composition des commissions électorales de circonscription doit répondre à certaines conditions. Leurs présidents, vice-présidents et secrétaires ne peuvent appartenir à un même parti ou à une même coalition politique. Le nombre de représentants des partis et des coalitions politiques à l'Assemblée nationale est fonction du résultat électoral des partis ; toutefois, aucun parti ne peut être majoritaire dans les commissions. Par ailleurs, les partis et les coalitions politiques qui ne sont représentés qu'au Parlement européen ont droit à un représentant par commission électorale de circonscription.

39. Le processus de nomination des membres des commissions électorales municipales est calqué sur celui des commissions électorales de circonscription. L'article 75 du projet de code impose au maire de la municipalité concernée l'obligation de tenir des consultations publiques. Les partis politiques et les coalitions soumettent des propositions de candidature écrites, l'objectif étant de recueillir le consensus. Si cet objectif n'est pas atteint, la CEC procède aux nominations sur la base des propositions écrites des partis et des coalitions politiques. L'article 76 du projet de code exige un certain équilibre dans la composition des commissions électorales municipales ; il est calqué sur l'article 61 du même texte qui régit la composition des commissions électorales de circonscription. Le même processus de consultations publiques, le même objectif de consensus, ainsi qu'une représentation proportionnée des partis et des coalitions politiques sont prévus par les articles 91 et 92 du projet de code s'agissant de la nomination des membres des commissions électorales de bureau de vote.

VI. Listes électorales et inscription des électeurs

40. Les listes électorales sont établies à partir du Registre de la population, administré par le Département de l'Etat civil et des services administratifs du Ministère du développement régional et des travaux publics (GRAO)⁴¹. Les électeurs hospitalisés, détenus ou à bord de navires sont inscrits sur des listes spéciales tenues par la personne compétente dans l'hôpital, le centre de détention ou le navire concerné et rayés des listes électorales ordinaires⁴². De plus, les électeurs ayant prévu de séjourner à l'étranger le jour du scrutin peuvent s'inscrire

⁴⁰ Voir par exemple l'article 70(4) du projet de code.

⁴¹ Article 26 du projet de code.

⁴² Articles 28, 29 et 30 du projet de code.

sur une liste dans les bureaux consulaires ; ils sont alors rayés des listes ordinaires⁴³.

41. Une préoccupation déjà ancienne liée au nombre d'électeurs inscrits, qui semble élevé si on le compare à la population âgée de plus de 18 ans, soit 6,2 millions de personnes, a été portée à l'attention de la Commission de Venise pendant la visite d'experts⁴⁴. Ainsi qu'indiqué dans le rapport de l'OSCE/BIDDH sur sa mission d'observation des élections législatives de 2013, le nombre d'habitants est calculé à partir de la population présente sur le territoire ou l'ayant quitté depuis moins d'un an. Or, le nombre d'électeurs comprend tous les ressortissants bulgares ayant le droit de suffrage, y compris ceux qui résident à l'étranger. Cela explique en partie l'écart entre le nombre d'habitants et le nombre d'électeurs inscrits.

42. Trois recommandations principales relatives aux listes électorales sont formulées dans l'avis conjoint de 2011 de l'OSCE/BIDDH et dans les rapports de missions d'observation d'élections de l'APCE. Ces recommandations sont les suivantes : (1) améliorer la fiabilité des listes électorales ; (2) renforcer la confiance de la population dans l'intégrité des listes au moyen de la ventilation des données relatives aux électeurs par le GRAO, de sorte que ces données soient évaluées par district, municipalité et catégorie d'électeur ; et (3) améliorer les procédures de rectification des listes, en particulier le jour du scrutin, notamment les procédures relatives à l'utilisation de listes complémentaires⁴⁵. Le projet de code restant pratiquement inchangé dans ces domaines, ces recommandations demeurent sans effet.

43. Le projet de code prévoit la tenue d'une « liste des personnes radiées », c'est-à-dire de personnes qui ont été rayées des listes ordinaires parce qu'elles ne remplissaient plus les conditions nécessaires à leur enregistrement en tant qu'électeur. L'utilisation de cette liste a été jugée problématique par l'OSCE/BIDDH dans son rapport de 2011 sur sa mission d'observation des élections présidentielle et municipales. L'article 39 du projet de code prévoit la possibilité pour l'électeur de demander à être retiré de la « liste des personnes radiées » et inscrit sur les listes électorales ordinaires. Même si le retrait de la liste des personnes « radiées » peut se traduire par une inscription sur les listes électorales, la tenue de deux listes distinctes ne semble pas de nature à protéger davantage les électeurs ou à améliorer la fiabilité des listes électorales. Cela étant, les articles 39 et 40 du projet de code prévoient, comme l'OSCE/BIDDH l'avait recommandé dans son rapport sur sa mission d'observation électorale, que les électeurs peuvent contester leur inscription sur la liste des « personnes radiées ». En vertu de l'article 39, « la personne radiée » est tenue de soumettre au maire ou au maire adjoint de la municipalité une demande écrite en remplissant un formulaire standard. Cette demande est examinée « sans délai » et la décision y relative est motivée et prononcée. Un refus de suppression de la « liste des personnes radiées » peut être contesté devant le tribunal administratif compétent dans un délai de 24 heures à compter de sa notification. Ce recours est tranché « sans délai » et la décision rendue insusceptible d'appel. L'article 39(6) dispose qu'en cas de suppression de la mention d'un électeur sur la « liste des personnes radiées », son nom est ajouté sur la liste remise à la commission électorale de bureau de vote. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'étudier la possibilité de supprimer la « liste des personnes radiées ».

44. L'article 40 du projet de code donne à l'électeur une autre possibilité d'être retiré de la « liste des personnes radiées » le jour du scrutin. En vertu de l'article 40, le jour du scrutin, l'électeur « inscrit sur la liste de personnes radiées » peut voter « s'il présente un certificat municipal attestant que le motif de cette inscription est devenu caduc, s'il n'y a pas de raison

⁴³ Article 31 du projet de code.

⁴⁴ Les données de l'Institut national de la statistique sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.nsi.bg/otrasalen.php?otr=53> (en anglais seulement). Le nombre d'électeurs était de 6,8 millions pour les élections législatives selon le GRAO.

⁴⁵ Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur la mission d'observation électorale, page 8, V^e partie, relative à l'enregistrement des électeurs, disponible à l'adresse suivante : www.osce.org/odihr/elections/103878 (en anglais seulement).

Rapport de l'APCE (Doc. 13238), paragraphes 30, 58, disponible à l'adresse suivante : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19784&lang=fr>.

de l'inscrire sur cette liste ou s'il se présente au bureau de vote compétent, correspondant à l'adresse du domicile [...] ». Le certificat est émis par la municipalité « au moyen d'un formulaire type soumis à l'approbation de la CEC et à un contrôle visant à déterminer s'il y a des raisons ou non d'inscrire l'électeur concerné sur la liste ». L'article 40(3) dispose que sur présentation de ce certificat et des documents d'identité de l'électeur, celui-ci « est retiré de la liste des personnes radiées, toutes ses coordonnées étant inscrites sur une page complémentaire de la liste électorale ».

45. La procédure d'obtention d'un certificat de vote le jour du scrutin sans intervention d'un juge, prévue à l'article 40, est préoccupante. Dans le rapport de l'OSCE/BIDDH sur la mission d'observation électorale de 2013, il était précisément recommandé de fixer un délai raisonnable permettant à toutes les catégories d'électeurs de demander des changements avant le scrutin ainsi qu'un contrôle judiciaire de l'enregistrement d'électeurs le jour de l'élection. Les décisions relatives à l'enregistrement d'électeurs le jour du scrutin ne devraient pas être prises par les commissions électorales de bureau de vote⁴⁶. De plus, aucun délai n'est indiqué par l'article 39 et il semblerait que les procédures prévues par cet article soient disponibles jusqu'à la remise de la liste électorale à la commission électorale de bureau de vote. Par conséquent, les recommandations tendant à ce que des délais raisonnables soient introduits restent sans effet.

46. Il apparaît également que les articles 39 et 40 peuvent être complètement contournés puisque tous les électeurs « ont le droit de voter ». L'article 264(4) dispose que l'électeur qui ne figure pas sur la liste électorale mais qui a le droit de voter, est inscrit sur la liste complémentaire et autorisé à voter. Certes, le droit de vote est établi sur présentation d'une décision, conformément à l'article 39, ou d'un certificat, conformément à l'article 40. Toutefois, les articles 264(4) et 252(3) accordent aux personnes qui séjournent à l'étranger le droit de voter le jour du scrutin dans le bureau de vote rattaché à leur domicile, sur présentation d'une pièce d'identité et moyennant la signature par les intéressés d'une déclaration indiquant qu'ils ne voteront pas ailleurs. Aucune décision, aucun certificat n'est expressément exigé par ces articles. On peut ainsi affirmer que le droit de vote est garanti à tout citoyen répondant aux conditions de l'article 42 de la Constitution. Indépendamment de cette possibilité, les commissions électorales ne devraient pas être contraintes de faire une telle interprétation et le projet de code devrait énoncer clairement ce qui établit le droit de voter, afin que les commissions de bureau de vote puissent correctement administrer le scrutin. Les articles 264 et 252 devraient indiquer clairement quels types de documents sont nécessaires pour que le droit de vote soit établi.

47. Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 40 ci-dessous, le projet de code reste pratiquement inchangé dans les trois domaines qui étaient visés par les recommandations tendant à améliorer la législation relative à l'enregistrement des électeurs. Les procédures relatives à la création et à la modification des listes électorales et des « listes de personnes radiées » n'améliorent pas la fiabilité de ces listes, ni la confiance de la population dans leur intégrité. Ces procédures créent simplement de meilleures chances d'être inscrit en tant qu'électeur à un moment avancé du processus électoral, le jour du scrutin, et dans certains cas sans aucun contrôle ni intervention judiciaires.

48. Un candidat, un observateur ou un membre d'une commission électorale peut obtenir un certificat de vote pour non-résident l'autorisant à voter dans un autre bureau de vote que celui dont il relève. Les intéressés sont rayés de la liste électorale ordinaire après émission du certificat de non-résidence⁴⁷. Les personnes qui résident dans un autre lieu que celui de leur résidence permanente peuvent demander à être rayés de la liste ordinaire y afférant et inscrits sur les listes de leur lieu de résidence actuelle en présentant une demande écrite à cette fin⁴⁸.

⁴⁶ Voir à cet égard le Code de bonne conduite en matière électorale, I, 1.2, iv.

⁴⁷ Article 34 du projet de code.

⁴⁸ Article 36 du projet de code.

Les étudiants peuvent voter à l'endroit où ils font leurs études sur présentation d'un document d'identité confirmant leur statut d'étudiant⁴⁹.

49. Il ne fait pas de doute que les ressortissants bulgares ont de larges possibilités de se faire enregistrer pour participer aux élections et d'opter pour une autre possibilité d'inscription jusqu'au jour même du scrutin en utilisant d'autres moyens. Il convient de saluer ces possibilités renforcées d'enregistrement, mais les recommandations antérieures visant à ce que des mécanismes supplémentaires soient mis en place pour plus de fiabilité des listes électorales et plus de transparence des données relatives aux électeurs grâce à leur ventilation par district, municipalité et catégorie d'électeur par le GRAO n'ont pas été suivies d'effet.

VII. Enregistrement des candidats

50. L'avis conjoint de 2011 de l'OSCE/BIDDH et les rapports de l'APCE sur ses missions d'observation électorale comportent trois recommandations essentielles concernant l'enregistrement des partis politiques, des coalitions et des candidats indépendants à une élection. Ces recommandations sont les suivantes : (1) réduire le nombre de signatures requises pour se faire enregistrer en tant que candidat indépendant ; (2) simplifier les procédures d'enregistrement des partis politiques, des coalitions et des candidats indépendants ; et (3) préciser le délai imparti pour faire appel des décisions relatives à l'enregistrement des candidats.⁵⁰ Le projet de code donne partiellement suite à ces recommandations.

51. Les listes de candidats peuvent être soumises par les partis et les coalitions politiques enregistrés auprès de la CEC. Les candidats indépendants peuvent être présentés par des commissions de nomination. Plusieurs changements apportés au projet de code favorisent la participation des partis politiques moins importants et des candidats indépendants aux élections. L'article 129 ramène le montant de la caution électorale pour les élections nationales et européennes à 2 500 lev bulgares pour les partis politiques, à 5 000 pour les coalitions et à 100 pour les candidats indépendants désignés par les commissions de nomination. Quant au nombre de signatures requises, elles sont ramenées à 2 500 pour les partis politiques, à 5 000 pour les coalitions, à 1 000 pour les candidats indépendants aux élections législatives et à 2 500 pour les candidats aux élections présidentielle et européennes. Ces changements marquent un progrès et donnent suite aux recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH.

52. L'article 416(1) du projet de code soumet la désignation et l'enregistrement des candidats indépendants à l'échelon municipal à l'obligation de recueillir un nombre différent de signatures selon le nombre d'habitants des communes concernées. Pour les communes comptant jusqu'à 10 000 habitants, le droit de désigner et d'enregistrer un candidat indépendant à la fonction de conseiller municipal ou de maire suppose de recueillir pas moins de 100 signatures d'électeurs de la commune concernée. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'abaisser ce seuil pour les villages et communes moins peuplés.

53. Exception faite de la réduction de la caution électorale et du nombre de signatures requises, le projet de code n'apporte aucun changement significatif concernant le processus d'enregistrement ou la collecte et la vérification des signatures, qui soit de nature à simplifier

⁴⁹ Article 241 du projet de code.

⁵⁰ Voir les paragraphes 34 à 36 de l'avis conjoint de 2011 ; le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur la mission d'observation des élections législatives de 2013, pages 9-10, VIIème partie, relative à l'enregistrement des candidats, disponible à l'adresse suivante : www.osce.org/odihr/elections/103878 (en anglais seulement). Rapport de l'ACPE (Doc. 13238), paragraphes 33, 58, Disponible à l'adresse suivante : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=19784&lang=fr>.

les procédures d'enregistrement. L'OSCE/BIDDH a observé que pendant les élections législatives de 2013, 22 % des signatures présentées par les partis politiques avaient été invalidées⁵¹. La précédente recommandation relative à l'amélioration des procédures d'enregistrement demeure sans effet.

54. Le projet de code répond aux préoccupations relatives à la clarté des décisions de refus d'enregistrement de partis politiques ou de coalitions et aux délais impartis pour les contester. L'article 134(3) porte sur le refus d'enregistrement des partis politiques et dispose qu'un tel refus peut être contesté devant la Cour administrative suprême conformément aux procédures prévues par l'article 58. Le délai imparti pour faire appel, fixé par l'article 58, est de trois jours. Des dispositions analogues sont prévues par l'article 141 concernant les refus d'enregistrement d'une coalition électorale. Des dispositions analogues sont prévues par l'article 256 concernant les décisions de refus d'enregistrement d'une candidature indépendante.

VIII. Financement des campagnes

55. Le projet de code n'apporte que des changements mineurs aux dispositions relatives au financement des campagnes. Les précédents articles y relatifs (articles 150-161) ont été renumérotés et sont devenus les articles 162 à 174 du projet de code. Le plafond prévu pour le financement des élections législatives n'est pas clair. L'article 165 prévoit deux « options » pour le plafond de financement des élections législatives. Ces deux options sont des notes internes des rédacteurs du projet de code et ne préjugent en rien du libellé final du texte ou de la possibilité pour les partis politiques participant à une coalition d'utiliser la limite la plus élevée prévue par les deux options. La limite actuelle, prévue par l'article 155, est de 4 000 000 de lev bulgares pour les partis et les coalitions politiques et correspond à la première option. Conformément à la deuxième option prévue par l'article 165 du projet de code, il semblerait que le plafond soit de 2 000 000 de lev bulgares pour les coalitions et de 1 000 000 de lev bulgares pour chaque parti les constituant. L'article 165 du projet de code appelle donc des éclaircissements.

56. Les candidats ne sont pas tenus de communiquer sur les dépenses de campagne pendant la durée de celle-ci, seuls des rapports sur les dons et les recettes de la campagne doivent être soumis avant le scrutin⁵². Le projet de code ne régit pas les mécanismes de vérification de l'exactitude des rapports par le Bureau national d'audit. Dans le rapport de l'OSCE/BIDDH sur sa mission d'observation des élections législatives de 2013, il est dit qu'il convient de veiller à ce que tous les partis politiques et toutes les commissions de nomination communiquent des informations au Registre public tenu par le Bureau national d'audit à intervalles réguliers, conformément à ce que la loi exige. Le Bureau national d'audit pourrait être compétent pour demander cette information en cas de soupçon de non-présentation et pour sanctionner les partis concernés pour non-respect de la loi. Il faudrait renforcer la compétence du Bureau National d'Audit et lui octroyer des ressources supplémentaires pour qu'il puisse contrôler et vérifier l'adéquation entre les dépenses indiquées par les candidats et les dépenses réelles. Ces recommandations demeurent sans effet.

57. Dans l'avis conjoint de 2011, il était indiqué que les sanctions prévues par la loi en cas de violations relatives au financement de la campagne risquaient de ne pas être proportionnées au non-respect des exigences applicables au financement des campagnes électorales et qu'elles étaient, par conséquent, trop peu dissuasives⁵³. Cette préoccupation est également

⁵¹ Voir le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur sa mission d'observation électorale, page 10, VII^e partie, relative à l'enregistrement des candidats.

⁵² Article 171 du projet de code.

⁵³ Voir le paragraphe 37 de l'avis conjoint de 2011. Voir également le rapport de l'APCE (Doc. 13238), paragraphe 22.

exprimée dans les rapports de mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH. De plus, le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) a déclaré que l'actuel article 289 du Code, qui prévoit un éventail de sanctions pécuniaires en cas de violation des règles relatives au financement des campagnes allant de 5 000 à 10 000 lev bulgares, ne produisait pas l'effet dissuasif voulu⁵⁴. Les articles 476 à 479 du projet de code offrent un éventail de sanctions pécuniaires en cas de violation des règles relatives au financement des campagnes qui va de 2 000 à 10 000 lev bulgares. Comme la sanction pécuniaire la plus élevée reste de 10 000 lev bulgares, la préoccupation relative à l'absence de sanctions dissuasives pour violation des règles relatives au financement des campagnes demeure valable et devrait être abordée.

IX. Activités de campagne et médias

58. Dans leurs rapports de missions d'observation électorale sur les élections législatives de 2013 et sur l'élection présidentielle de 2011, l'OSCE/BIDDH et l'APCE ont fait plusieurs recommandations tendant à améliorer les dispositions relatives aux médias⁵⁵. Certaines de ces recommandations ont trait aux questions relatives à la propriété des médias et à la Loi sur la radio-télédiffusion, lesquelles ne sont examinées aux fins du présent avis conjoint que si les amendements sont inclus dans les « Dispositions transitoires et finales » du projet de code. Ce dernier donne en partie effet aux recommandations de l'OSCE/BIDDH.

59. L'OSCE/BIDDH a recommandé l'adoption de dispositions de loi régissant la publication des contrats conclus entre les médias et les candidats à une élection, et prévoyant notamment l'obligation de soumettre des informations de manière systématique et standardisée dans les délais impartis. Il semble que l'article 180 du projet de code donne suite à cette recommandation en distinguant 5 catégories d'informations à divulguer. Toutefois, il résulte de la formulation « si le contrat a été conclu avec un intermédiaire », à la fin de l'article 180(1), que cette condition ne s'applique pas lorsque le contrat n'a pas été conclu. Il faudrait clarifier ce point dans l'article 180 pour que la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH puissent se prononcer sur la question de savoir si cette recommandation a été adéquatement suivie d'effet.

60. L'OSCE/BIDDH recommande l'adoption de règles exigeant que tout contenu publicitaire payant soit clairement indiqué, ainsi que l'adoption d'une loi visant à interdire la publicité cachée. Bien que le projet de code ne comporte aucune interdiction de ce type de publicité, l'article 179 énonce : « En cas de diffusion, de publication et de distribution de formes payantes de couverture médiatique, les prestataires de services médiatiques font la distinction entre les services visuels, sonores ou spatiaux et indiquent clairement qu'une rémunération a été versée pour le matériel produit ». Aussi, la recommandation concernée n'est-elle que partiellement mise en œuvre.

61. L'OSCE/BIDDH a recommandé de confier au Conseil des médias électroniques le soin de surveiller le respect général des règles relatives au contenu payant et éditorial dans le cadre du contrôle des médias, et de l'habiliter à offrir un recours pendant la campagne en temps utile. Un amendement à l'article 22 de la Loi sur la radio et la télévision appelle à une coopération renforcée avec la CEC en matière de contrôle de la couverture médiatique des activités électorales. Toutefois, cet amendement ne permet pas d'affirmer que la recommandation relative aux pouvoirs du Conseil des médias électroniques a été suivie d'effet.

⁵⁴ Voir le « Rapport d'évaluation sur la Bulgarie. Transparence du financement des partis politiques », 19 octobre 2012, paragraphes 84-85 et 89.

⁵⁵ Voir le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur sa mission d'observation électorale, pages 24-25, XVI^e partie, relative aux « Recommandations ». Voir le rapport final de 2013 de l'OSCE/BIDDH sur sa mission d'observation électorale, pages 13-16. Voir le rapport de 2013 de l'APCE (Doc. 13238), paragraphes 34 à 45 et 58 (recommandations).

62. Même si son article 176 énonce le principe général selon lequel les « candidats et les partis, ainsi que les coalitions et les commissions de nomination ayant enregistré des candidats ont droit à un même accès aux sources d'information nécessaires pour la campagne électorale », le projet de code n'offre que quelques garanties à cet égard. En réalité, il transfère une partie de l'obligation de créer des conditions égales pour tous, qui incombait jusque-là à l'Etat, aux candidats à l'élection eux-mêmes⁵⁶. Ces dispositions exigent de ceux-ci qu'ils parviennent à un consensus sur le contenu de la couverture selon certains formats. Or, cet objectif est difficile à atteindre avant ou pendant la campagne électorale. En effet, dégager un accord entre les organes de radiodiffusion et les candidats à l'élection sur le contenu des débats n'est pas chose facile étant donné que les divers partis politiques concurrents mettent l'accent sur des thèmes porteurs pour leurs campagnes respectives. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent l'inclusion de dispositions visant à assurer l'égalité d'accès aux médias dans le projet de code.

63. L'article 178 du projet de code met à la charge de l'Etat l'obligation d'octroyer un « forfait médias » aux partis, aux coalitions et aux candidats indépendants pour leur permettre d'accéder à la publicité payante ; ce forfait s'élève à 40 000 lev bulgares. Cette mesure devrait être utile aux petits partis politiques et aux candidats indépendants. Ce changement, qui est bienvenu, donne partiellement suite à une précédente recommandation de l'OSCE/BIDDH tendant à ce que l'Etat accorde une aide financière accrue aux candidats indépendants.

64. L'article 185(1) du projet de code encadre les activités de campagne menées en dehors de la période de campagne officielle. Bien que des dispositions complémentaires du projet de code précisent ce qu'il faut entendre par « campaigning », elles ne définissent pas le mot « canvassing », qui semble être le mot approprié. S'il y a une différence entre « campaigning » et « canvassing » dans la version originale du texte, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'inclure dans l'article 185 une définition du mot « canvassing », recommandation déjà formulée depuis longtemps par l'OSCE/BIDDH.

X. Processus électoral

A. Vote électronique

65. Les articles 212 à 214 du projet de code autorisent le « vote par machine » grâce à « l'utilisation de moyens de communication électronique et du traitement des données », si l'électeur opte pour cette possibilité. Bien que cette procédure de vote soit, en principe, conforme au Code de bonne conduite en matière électorale, cette conformité dépend surtout de l'accomplissement adéquat par la législation nationale et la pratique juridique des conditions prescrites en prenant particulièrement en considération les conditions techniques et sociales⁵⁷. Bien que l'article 213 énumère quelques principes généraux relatifs à cette autre forme de vote, rien ne garantit que ces principes seront mis en œuvre au moyen de règles spécifiques, lesquelles sont fondamentales au regard d'élections à bulletin secret véritablement démocratiques. A cet égard, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a souligné dans sa Recommandation (2004)11 sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique que « le vote électronique devait être aussi fiable et sûr que des élections ou des référendums qui n'impliquent pas le recours aux moyens électroniques »⁵⁸.

⁵⁶ Voir les articles 189(4), 195(2) et 196(3) du projet de code.

⁵⁷ Commission de Venise, Rapport sur la compatibilité du vote à distance et du vote électronique avec les standards du Conseil de l'Europe (CDL-AD(2004)012), paragraphe 56. Disponible à l'adresse suivante : [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)012-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)012-f).

⁵⁸ Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2004)11 sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique, 30 septembre 2004, point i. Cette recommandation

66. Une gamme complète de préoccupations relatives à la vie privée et à la protection des données est également liée à l'article 213(3) du projet de code qui impose que le système identifie les électeurs et fasse faire en sorte que seuls ceux qui ont le droit de vote participent au scrutin. Pour atteindre cet objectif, le système doit traiter et stocker des données à caractère personnel, ce qui entraîne l'application de nombreuses règles relatives au traitement de ces données par des moyens électroniques. Le libellé de ces articles est trop concis pour offrir les garanties juridiques et techniques nécessaires à l'introduction du vote électronique et au traitement de données personnelles par le système. Par ailleurs, le vote électronique devrait être mis en place progressivement, sur la base d'expériences pilotes menées dans un nombre limité de bureaux de vote et de plans B fondés sur un dispositif de sauvegarde des votes en cas de panne du système de vote électronique. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de ne pas introduire le vote électronique sans traiter les questions qui précèdent et d'élaborer un texte juridique précis et détaillé. La question de l'introduction du vote électronique fondée sur le libellé des articles 212 à 214 devrait être réexaminée de près.

B. Autres aspects du processus électoral

67. L'article 209(2) du projet de code énonce que « lorsqu'un bulletin de vote est déchiré, le même numéro reste indiqué sur le bulletin de vote et dans le registre, ces numéros étant comparés par la commission électorale une fois le bulletin rempli et avant qu'il ne soit déposé dans l'urne ». Aux fins de cette vérification, le bulletin de vote est remis à un membre de la commission électorale de bureau de vote⁵⁹. Cette procédure, ainsi que le double tamponnage du bulletin de vote, peuvent prévenir efficacement la fraude mais risquent aussi de compromettre le secret du vote.

68. Conformément au projet de code, l'électeur ne peut pas voter si son bulletin est déclaré non valable avant d'être déposé dans l'urne.⁶⁰ Il convient de noter que l'électeur peut se voir remettre, avant le vote, un faux bulletin par un membre de la commission électorale de bureau de vote. Une sanction plus appropriée devrait être prévue dans ce cas.

69. L'article 57 du projet de code dresse la liste détaillée des missions de la CEC. L'obligation de garantir la transparence par la publication des résultats électoraux à l'échelon du bureau de vote est particulièrement bienvenue.

XI. Procédures de plainte et de recours

70. Le projet de code donne partiellement suite aux recommandations de l'OSCE/BIDDH visant à clarifier les procédures de plainte et de recours et décrit de manière plus précise les autorités compétentes et les procédures d'appel⁶¹. En vertu du projet de code, la Cour constitutionnelle est tenue de se prononcer dans un délai d'un mois sur les recours dont elle est saisie⁶².

71. Des préoccupations étaient exprimées dans l'avis conjoint de 2011 quant à la possibilité de faire appel d'une décision de refus d'enregistrement de la candidature d'un parti ou d'une coalition politique à une élection⁶³. Dans cet avis, il était également souligné qu'on ne comprenait pas très bien si les décisions de refus pouvaient être contestées et, dans

énumère les normes juridiques relatives au vote électronique qui comprennent les principes fondamentaux de suffrage universel, égal, libre et secret et des garanties de procédure spécifiques (Annexe I), disponible à l'adresse suivante : www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/E-voting/ (en anglais seulement).

⁵⁹ Articles 265(3)4, 265(4) et 328(3)3 du projet de code.

⁶⁰ Voir par exemple l'article 265(5) du projet de code.

⁶¹ Section XII du projet de code.

⁶² Articles 305 et 306 du projet de code.

⁶³ Voir le paragraphe 36 de l'avis conjoint de 2011.

l'affirmative, dans quel délai. Le projet de code répond à ces deux préoccupations. Son article 58 énonce expressément que les décisions de la CEC peuvent être contestées devant la Cour administrative suprême dans un délai de trois jours à compter du prononcé de la décision. L'article 58 exige également que la Cour administrative suprême se prononce dans les trois jours. L'article 134(3) porte sur le refus d'enregistrement de partis politiques et énonce qu'il peut être fait appel d'un refus d'enregistrement devant la Cour administrative suprême en application des procédures prévues à l'article 58. Les mêmes dispositions sont prévues à l'article 141 pour les décisions de refus d'enregistrement de coalitions; à l'article 154 pour les décisions de refus d'enregistrement d'une commission de nomination et à l'article 256 pour les décisions de refus d'enregistrement de candidats. Le projet de code répond aux préoccupations soulevées dans l'avis de 2011 quant à la clarté des recours contre les décisions de refus d'enregistrement de partis politiques ou de coalitions et aux délais impartis pour les intenter.

72. Dans l'avis conjoint de 2011, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise se disaient également préoccupés par le faible nombre de parties prenantes autorisées à contester les résultats électoraux. Les candidats et les électeurs inscrits dans la circonscription concernée devraient avoir le droit de contester les résultats électoraux⁶⁴. Ainsi qu'il est souligné au paragraphe 57 de l'avis conjoint de 2011 : « 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 »⁶⁵. Le projet de code accorde aux candidats le droit de contester les résultats électoraux, ce qui n'est pas le cas pour les électeurs. La recommandation antérieure tendant à accorder aux électeurs le droit de contester les résultats électoraux reste sans effet.

73. L'article 8(4) du projet de code fixe un délai de sept jours pour contester la décision de créer des bureaux de vote. Ce délai pourrait être raccourci, conformément au Code de bonne conduite en matière électorale⁶⁶. Raccourcir le délai imparti pour soumettre une plainte relative à la création de bureaux de vote peut favoriser la célérité du processus de nomination des membres des commissions électorales de bureau de vote. Le délai imparti pour contester la création de bureaux de vote à l'étranger a été ramené à trois jours, ce qu'il convient de saluer⁶⁷.

74. L'article 43(1) du projet de code stipule que tout électeur peut demander l'élimination de toutes omissions et erreurs sur le registre électoral. La réponse à la question de savoir s'il s'agit des données propres à chaque électeur ou des données d'autres électeurs n'est pas tout à fait claire. Les autorités bulgares ont indiqué qu'il s'agit des données propres à chaque électeur. Cependant, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que la disposition soit clarifiée en ce sens.

75. En vertu de l'article 58(1) du projet de code, « les décisions de la CEC, à l'exception de celles qui sont expressément visées dans le projet de code (sic), peuvent être contestées devant la Cour administrative suprême ». Cela étant, l'examen du projet de code ne révèle aucune exception de ce type, de sorte que toutes les décisions de la CEC sont, semble-t-il, susceptibles d'appel. L'article 87(1)(22) du projet de code dispose que certaines décisions des commissions électorales municipales « ne sont pas susceptibles d'appel ». On trouve une disposition analogue dans l'article 72(1)(20) où il est énoncé que certaines décisions de

⁶⁴ Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.3 f, Rapport explicatif, paragraphe 99, 3^e phrase : « Un quorum raisonnable peut être imposé pour les recours des électeurs contre les résultats électoraux », ce qui signifie que les recours ne seront recevables que s'ils sont intentés par un nombre minimum d'électeurs. Voir également les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH régissant l'examen d'un cadre juridique pour les élections, disponibles à l'adresse suivante : <http://www.osce.org/odihr/elections/104573> (en anglais seulement).

⁶⁵ *Petkov et autres c. Bulgarie*, 11 juin 2009.

⁶⁶ Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.3.g.

⁶⁷ Article 13(6) du projet de code.

commissions électorales de circonscription « ne peuvent pas être contestées ». Il s'ensuit que la précédente recommandation tendant à ce que toutes les décisions relevant de l'administration électorale puissent être contestées demeure sans effet. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de prévoir dans le projet de code le droit de faire appel de toutes les décisions relatives aux élections devant un organe compétent⁶⁸.

76. L'article 58 du projet de code n'offre aucun recours lorsque la CEC ne se prononce pas sur une plainte ou un recours soumis en bonne et due forme. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que l'article 58 soit modifié de façon à prévoir la possibilité d'interjeter appel lorsque la CEC manque à se prononcer sur une plainte ou un recours lui ayant été dûment soumis.

77. Les délais impartis pour la soumission de pétitions et pour leur examen par la Cour constitutionnelle sont plus longs que ce qui est recommandé dans le Code de bonne conduite en matière électorale⁶⁹. Si les élections sont déclarées non valides, la décision de la CEC ne peut être contestée⁷⁰. Cette restriction devrait être supprimée.

XII. Questions diverses

A. Langues minoritaires

78. Le projet de code énonce que « le bulgare est la langue officielle de la campagne électorale »⁷¹, ce qui prive les minorités de la possibilité de promouvoir leur participation efficace aux affaires publiques grâce aux élections. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent la modification de cette disposition⁷².

B. Observateurs électoraux

79. L'article 111 du projet de code énonce que les observateurs électoraux peuvent mener leurs activités jusqu'à l'annonce des résultats électoraux. Par conséquent, une fois les résultats annoncés, les intéressés ne sont plus à même d'exercer leurs fonctions. Il est toutefois nécessaire, pour avoir une vue d'ensemble du processus électoral, que les observateurs soient présents lors des étapes qui suivent l'annonce des résultats, par exemple le dépôt de plaintes ou l'introduction de recours. Il est recommandé d'étendre la période pendant laquelle des observateurs peuvent mener leurs activités⁷³.

C. Délais prévus

80. Le projet de code fixe plusieurs délais concernant les différentes étapes du processus électoral. Certains d'entre eux peuvent se révéler difficiles à respecter pour les parties prenantes. Par exemple, les candidats doivent s'enregistrer 32 jours au plus tard avant le scrutin⁷⁴. Toutefois, les dispositions relatives aux médias prévoient que la télévision et la radio nationales doivent parvenir à un accord avec les parties et les candidats sur les modalités des débats 31 jours au plus tard avant le scrutin⁷⁵. Autrement dit, il sera pratiquement impossible pour les candidats enregistrés peu de temps avant la date limite de participer à la discussion sur les modalités des débats organisés par les médias.

⁶⁸ Voir aussi le paragraphe 35 du présent avis.

⁶⁹ Voir par exemple les articles 305(2) et 306(2) du projet de code.

⁷⁰ Article 306(5) du projet de code.

⁷¹ Article 181(2) du projet de code.

⁷² Voir à cet égard l'avis conjoint de 2011 (CDL-AD(2011)013), paragraphe 65. Voir également les rapports de l'OSCE/BIDDH sur ses missions d'observation électorale.

⁷³ Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, III.1.5.

⁷⁴ Article 255(2) du projet de code.

⁷⁵ Article 189(4) du projet de code.

81. On retrouve le même chevauchement de délais entre la fin de la période d'enregistrement des partis politiques et la période d'enregistrement des candidats. Conformément à l'article 134(3) du projet de code, la CEC peut enregistrer un parti politique 32 jours au plus tard avant le jour du scrutin. Toutefois, un parti politique est tenu d'enregistrer ses candidats auprès des circonscriptions 32 jours au plus tard avant la date du scrutin. La procédure d'enregistrement des partis politiques devrait intervenir plus tôt pour être achevée suffisamment en amont de l'enregistrement des candidats. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de modifier la chronologie prévue par le projet de code pour faire en sorte que les délais afférant aux diverses étapes du processus électoral facilitent celui-ci au lieu de le compliquer.

XIII. Conclusions

82. Le projet de code offre une base juridique solide pour la tenue d'élections démocratiques. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent de l'organisation par la Commission parlementaire *ad hoc* de discussions publiques et ouvertes sur les amendements et le processus de réforme électorale associant diverses parties prenantes, y compris la société civile.

83. Plusieurs recommandations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise ont été suivies d'effet. Cela étant, il reste encore beaucoup à faire. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise accueillent favorablement les nouvelles dispositions adoptées dans plusieurs domaines clés, notamment la réduction des cautions électorales et du nombre de signatures requises pour l'enregistrement des candidats indépendants, la composition équilibrée des commissions électorales de circonscription, municipales et de bureau de vote, ainsi que la clarification des délais impartis pour contester les décisions de refus d'enregistrement de candidats. D'autres améliorations pourraient être apportées au projet de code de façon à éviter les répétitions.

84. Des préoccupations demeurent en ce qui concerne les restrictions au droit de suffrage des citoyens purgeant une peine de prison qui ne tiennent pas compte de la gravité de l'infraction commise ; l'existence d'un système effectif de recours contre toutes les décisions relatives aux élections devant un organe compétent ; l'équilibre de la composition de la Commission électorale centrale ; l'harmonisation des divers délais du processus électoral et la création d'un mécanisme efficace permettant aux candidats à une élection et aux électeurs de contester les résultats électoraux.

85. Comme la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH l'ont déclaré dans leur avis conjoint de 2011, il est essentiel que le nouveau Code électoral de la Bulgarie soit appliqué de bonne foi et avec un degré élevé de maturité politique⁷⁶. De plus, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH soulignent l'importance du principe de stabilité du droit. Ce principe devrait être garanti, en particulier en ce qui concerne les éléments fondamentaux du cadre juridique, notamment la composition de l'administration électorale. Aucun changement fondamental ne devrait être introduit moins d'un an avant une élection. C'est pourquoi il est recommandé de n'appliquer les modifications apportées qu'après les élections européennes de mai 2014. Cela n'exclut pas l'amélioration des aspects techniques de la législation ni l'harmonisation de celle-ci avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la question du droit de vote des détenus⁷⁷.

⁷⁶ Paragraphe 71 de l'avis conjoint de 2011.

⁷⁷ Voir à cet égard la Déclaration interprétative de la Commission de Venise sur la stabilité du droit électoral (CDL-AD(2005)043), disponible à l'adresse suivante : [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)043-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)043-f).

86. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH restent disposés à apporter leur aide pour continuer d'améliorer la législation électorale bulgare et donner suite aux recommandations formulées par l'OSCE/BIDDH dans ses rapports de missions d'observation d'élections et par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH dans leurs avis conjoints.