



Strasbourg, Varsovie, le 19 juin 2017

CDL-AD(2017)016

Avis n° 867/2016

Or. angl.

Avis du BIDDH n° ELE-BGR/307/2017

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

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

BULGARIE

AVIS CONJOINT
SUR DES AMENDEMENTS AU CODE ELECTORAL

Adopté par le Conseil des élections démocratiques
à sa 59^e réunion (Venise, 15 juin 2017)
et
par la Commission de Venise à sa 111^e session plénière
(Venise, 16-17 juin 2017)

sur la base des observations de

M. Oliver KASK (membre, Estonie)
M. Eirik HOLMØYVIK (membre suppléant, Norvège)
Mme Christina BINDER (expert, OSCE/BIDDH)

Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Résumé.....	4
III.	Observations générales.....	5
IV.	Système électoral.....	7
V.	Administration des élections.....	8
VI.	Listes électorales, enregistrement des électeurs et des candidats.....	10
VII.	Campagnes électorales.....	13
VIII.	Financement des partis et des campagnes.....	15
IX.	Suffrage universel.....	16
X.	Procédures de vote.....	17
XI.	Vote à l'étranger.....	18
XII.	Observation des élections.....	20
XIII.	Procédures de plainte et de recours, sanctions.....	20

I. Introduction

1. M. Cesar Florin Preda, président de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a demandé dans une lettre datée du 14 octobre 2016 à la Commission pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) un avis sur une série d'amendements au code électoral de Bulgarie adoptés par l'Assemblée nationale de Bulgarie entre 2014 et 2016, dans le sillage de l'avis conjoint de la Commission de Venise et du Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) relatif au projet de code électoral de Bulgarie adopté les 21 et 22 mars 2014 ([CDL-AD\(2014\)001](#)).

2. Le directeur de la Commission de Venise a confirmé dans une lettre du 24 octobre 2016 que sa Commission était toute disposée à examiner lesdites modifications, et a proposé qu'elle le fasse avec l'OSCE/BIDDH, sachant que les deux organismes coopèrent régulièrement en matière de législation électorale.

3. Une délégation de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise s'est rendue le 25 mai en Bulgarie, où elle s'est entretenue avec la présidence de l'Assemblée nationale, des représentants des partis parlementaires, la Commission électorale centrale, la Cour administrative suprême, la direction générale de l'état civil et des services administratifs ainsi que des médias, dans le but de clarifier un certain nombre de points avant de formuler le présent avis. Ce dernier tient donc compte des explications reçues par les experts au cours de leur visite.

4. Le présent avis conjoint a été préparé en réponse à la demande évoquée ci-dessus. Il couvre les modifications adoptées entre 2014 et 2016, et les examine à la lumière des obligations et normes internationales applicables (en particulier celles du Conseil de l'Europe et les engagements pris à l'égard de l'OSCE) et des bonnes pratiques d'autres États participants de l'OSCE et membres du Conseil de l'Europe. Il renvoie en outre à des recommandations formulées dans des avis conjoints antérieurs de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise et dans des rapports d'observation d'élections bulgares de l'OSCE/BIDDH et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)¹.

5. Le code électoral a été modifié trois fois en 2014 (le 22 avril, le 27 juin et le 28 novembre), de nouveau en 2015 (le 1^{er} novembre), puis à trois autres reprises en 2016 (26 mai, 22 juillet et 28 octobre). Les changements apportés étaient très amples et affectent un quart environ des dispositions du code.

6. Le présent avis conjoint repose sur la traduction anglaise du projet de code électoral (état au 28 octobre 2016), transmise à la Commission de Venise par l'Assemblée nationale bulgare

¹ [Avis conjoint sur le Code électoral de Bulgarie](#) (CDL-AD(2011)013);

- [Avis conjoint sur le projet de code électoral de Bulgarie](#) (CDL-AD(2014)001);

- [OSCE/BIDDH Election Observation Mission Final Report, Republic of Bulgaria, Early Parliamentary Elections, 12 mai 2013](#) ;

- [OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Republic of Bulgaria, Early Parliamentary Elections, 5 octobre 2014](#) ; voir également [OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report](#), Republic of Bulgaria, Presidential Election 2016 ;

- Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Observation des élections législatives anticipées en Bulgarie (12 mai 2013), Rapport d'observation d'élection, ([Doc. 13238](#)) ;

- Assemblée parlementaire, Observation des élections législatives anticipées en Bulgarie (5 octobre 2014), Rapport d'observation d'élection, ([Doc. 13642](#)) ;

- APCE, observation des élections présidentielles de Bulgarie (6 et 13 novembre 2016), Rapport d'observation d'élection ([Doc. 14237](#)) ;

- Voir également APCE, Dialogue postsuivi avec la Bulgarie, Note d'information sur une visite d'information à Sofia (8-9 juin 2016 ; 20 septembre 2016, ref. [Information note on a fact-finding visit to Sofia](#), AS/Mon(2016) 28).

CDL-AD(2017)016

le 17 novembre 2016 (CDL-REF(2017)024). Un examen juridique fondé sur des textes traduits n'est jamais à l'abri de problèmes d'interprétation.

7. C'est pourquoi le présent avis conjoint est émis sans préjudice de toute recommandation ou observation écrite ou orale relative à des textes législatifs connexes que l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise pourraient formuler à l'avenir.

8. Le présent avis conjoint a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 59^e réunion (Venise, 15 juin 2017) et par la Commission de Venise à sa 111^e session plénière (Venise, 16-17 juin 2017).

II. Résumé

9. Les modifications apportées entre 2014 et 2016 au code électoral bulgare ont amélioré ce dernier sur plusieurs points, et reprennent certaines des recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH². Les améliorations concernent en particulier le financement des campagnes et sa surveillance, l'enregistrement des électeurs et la couverture médiatique des campagnes. Il conviendra de les apprécier à la lumière de leur mise en œuvre pratique au cours des prochains cycles électoraux.

10. Les modifications apportées entre 2014 et 2016 ne mettent toutefois pas en œuvre l'intégralité des recommandations figurant dans les avis conjoints de 2011 et 2014 ainsi que dans des rapports d'observation d'élections, et suscitent des inquiétudes décrites dans le présent avis conjoint.

11. L'avis examine donc les modifications, mais non pas l'ensemble du code. Quoiqu'il en soit, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH rappellent à quel point il est important que soient mises en œuvre les recommandations précédentes non reprises, en particulier celles que contenait l'avis conjoint de 2014³.

12. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH formulent les recommandations ci-dessous, qui visent à mieux aligner le cadre juridique électoral et sa mise en œuvre sur les normes électorales internationales :

- Il conviendrait de mener une ample consultation publique propre à inspirer confiance à la population dans la législation et les processus électoraux.
- Il conviendrait de procéder aux réformes électorales bien avant des élections, surtout si elles doivent toucher à des éléments fondamentaux de la législation électorale ; cela revêt une importance cruciale en ce qui concerne la stabilité du droit et de l'ensemble des processus électoraux. Comme l'exigent les bonnes pratiques en la matière, aucun changement fondamental ne devrait être introduit moins d'un an avant une élection.
- Il conviendrait de veiller à ce que la répartition des bureaux de vote à l'étranger soit compatible avec le principe d'égalité devant le suffrage entre tous les citoyens bulgares.
- Il conviendrait de mettre en place un système de recours effectif contre toutes les décisions liées aux élections devant un organisme compétent, et de garantir un mécanisme effectif de contestation des résultats des élections accessibles à tous les candidats ainsi qu'à tous les citoyens en cas d'irrégularité dans les procédures de vote.

² Avis antérieurs sur le code électoral : [CDL-AD\(2011\)013](#) et [CDL-AD\(2014\)001](#).

³ [CDL-AD\(2014\)001](#).

13. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise sont tout disposés à appuyer les autorités, en particulier l'Assemblée nationale bulgare, dans leurs efforts d'alignement de la législation électorale nationale sur les normes internationales en la matière.

14. Sur la base de l'évaluation des récentes modifications, mais aussi des avis conjoints antérieurs de la Commission de Venise et d'OSCE/BIDDH, il est recommandé d'apporter d'autres changements au code électoral, notamment :

- améliorer la procédure d'enregistrement des électeurs et la préparation des listes électorales ;
- réduire les restrictions du droit de suffrage des citoyens purgeant une peine de prison, quelle que soit la gravité de l'infraction commise ;
- réviser le code électoral de sorte que les citoyens bulgares possédant une double nationalité aient le droit de se présenter aux élections ;
- revenir sur les restrictions imposées à l'observation des élections ;
- harmoniser divers délais prévus dans le processus électoral, notamment les délais relatifs aux procédures de dépôt des recours ;
- admettre l'utilisation des langues de minorités dans les campagnes électorales, et revenir sur toutes les autres restrictions à la liberté d'expression au cours des processus électoraux.

III. Observations générales

15. Il convient tout d'abord de dire qu'une bonne réforme électorale doit impérativement au moins : 1) aboutir à une législation claire et complète, conforme aux obligations et normes internationales et aux recommandations antérieures ; 2) être adoptée sur la base d'un large consensus, à l'issue d'amples consultations publiques menées auprès de toutes les parties prenantes⁴ ; 3) être sous-tendue par la ferme volonté politique de mettre en œuvre la législation électorale pleinement et de bonne foi.

Dernières modifications

16. Les modifications apportées en 2016 au code électoral suscitaient des inquiétudes en ce qui concerne leur calendrier et leur effet sur le processus électoral. Le code électoral a été modifié à trois reprises en 2016 (les 26 mai, 22 juillet et 28 octobre), moins d'un an avant les élections présidentielles des 6 et 13 novembre 2016. Ces trois séries de modifications sont entrées en vigueur dans les six mois précédant le scrutin — le 28 octobre pour les dernières, soit dix jours à peine avant les élections présidentielles.

17. Les principes du patrimoine électoral européen exigent la stabilité du droit électoral, également indispensable à la crédibilité d'un processus électoral. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise précise ainsi que « les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions, ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection »⁵. La stabilité est particulièrement importante en ce qui concerne les éléments fondamentaux du droit électoral, qui risquent fort d'affecter le résultat du scrutin.

18. La Commission de Venise estime que la limite d'un an n'empêche pas un État de mettre sa législation électorale en conformité avec les normes du patrimoine électoral européen, ni de

⁴ Voir paragraphe (5.8) du Document de Copenhague de 1990 de la CSCE : « les lois — adoptées au terme d'une procédure publique — et les règlements... »

⁵ Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), point II 2b ; voir également OSCE/BIDDH, Review of Electoral Legislation et Practice in OSCE Participating States, Varsovie, 15 octobre 2013, p. 6 ss.

mettre en œuvre les recommandations d'organisations internationales⁶. De fait, certaines des dernières modifications du code électoral éliminent des inquiétudes formulées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH. Si de nouvelles dispositions touchant à des éléments fondamentaux du droit électoral sont adoptées moins d'un an avant une élection, elles ne devraient entrer en vigueur qu'après l'élection en question⁷. Cette recommandation figurait déjà dans l'avis conjoint de 2014 de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de code électoral bulgare⁸. Des rapports d'observation d'élections antérieures contiennent aussi des observations relatives à des modifications tardives du code électoral. Dans son rapport sur l'observation des élections législatives de 2013, l'APCE s'inquiétait des modifications apportées au code électoral deux mois à peine avant le scrutin. De même, le rapport de l'APCE sur l'observation des élections présidentielles de 2016 rappelait que le Code de bonne conduite en matière électorale demande que les éléments fondamentaux du droit électoral ne soient pas changés dans l'année qui précède une élection⁹. Cette même préoccupation se retrouvait à propos des élections présidentielles de 2016, des modifications significatives ayant été adoptées juste avant le scrutin sans consultation publique participative¹⁰.

19. Des modifications tardives fréquentes et nombreuses apportées à la législation électorale peuvent faire planer des doutes sur la légitimité du processus démocratique lui-même¹¹. La révision de mai 2016 a touché un quart environ des 498 articles du code électoral. Plusieurs modifications portaient en outre sur des dispositions supplémentaires, transitoires ou définitives du code, et sur ses annexes. Les modifications de juillet et d'octobre 2016 étaient moins nombreuses, mais sont venues s'ajouter à celles de mai 2016. Même si beaucoup de ces changements sont mineurs ou ne concernent pas les élections présidentielles, leur nombre est élevé, ce qui pourrait compliquer la préparation des élections pour les parties prenantes — en particulier les candidats et ceux qui les soutiennent, les autorités chargées de préparer le scrutin, et les médias. Des modifications nombreuses adoptées juste avant des élections peuvent aussi dérouter les électeurs et faire douter le public du bien-fondé des changements et du processus électoral qui vient ensuite.

20. On ne peut pas dire que le large consensus politique nécessaire à l'adoption d'une nouvelle législation ait été réuni. Le calendrier très serré, en particulier, semble avoir fait obstacle à la participation de toutes les parties prenantes. Au cours de la visite des experts, des représentants de plusieurs partis politiques se sont plaints que les modifications n'avaient pas été adoptées dans le cadre d'un processus pleinement participatif, fondé sur un large consensus. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent une fois encore de procéder en temps utile aux réformes, c'est-à-dire un an au moins avant le scrutin. Ils rappellent une fois encore aussi l'importance du consensus en la matière, surtout (mais pas exclusivement) s'il en va d'éléments fondamentaux de la législation électorale, qui appellent une large consultation de toutes les parties prenantes concernées par des élections.

21. Le médiateur bulgare a contesté deux modifications devant la Cour constitutionnelle. Le 17 octobre 2016, il s'agissait de la limitation du nombre de bureaux de vote à 35 par pays étranger ; cette restriction a été annulée le 28 octobre par une autre modification, mais uniquement pour les pays de l'Union européenne, et la requête a été retirée le 14 décembre¹². Le 23 février 2017, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnel l'article 242.a du code

⁶ Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral (CDL-AD (2005)043), point II 2.

⁷ Code de bonne conduite en matière électorale, rapport explicatif, paragraphe 66.

⁸ Avis conjoint sur le projet de code électoral de Bulgarie (CDL-AD(2014)001), paragraphe 13.

⁹ APCE, observation des élections législatives anticipées de Bulgarie (12 mai 2013), Rapport d'observation d'élection (Doc. 13238), paragraphe 21 ; APCE, observation des élections présidentielles de Bulgarie (6 et 13 novembre 2016), Rapport d'observation d'élection (Doc. 14237), paragraphe 63.

¹⁰ Voir : OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, Republic of Bulgaria, Presidential Election 2016, p. 4.

¹¹ [Le patrimoine électoral européen](#) (CDL(2002)7rev), p. 13-14.

¹² Voir analyse détaillée ci-dessous.

électoral, qui punissait le non-exercice du droit de vote dans deux scrutins consécutifs du même type — ce qui veut dire que le vote reste obligatoire, mais qu'il n'y a pas de sanction en cas d'infraction¹³.

IV. Système électoral

22. L'avis conjoint de 2014 suggérait un certain nombre d'améliorations du système d'élection des députés. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise y recommandaient « 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 suffrage »¹⁴. Le nombre de circonscriptions plurinominales est resté le même dans le code électoral en vigueur¹⁵, mais l'annexe n° 1 de l'article 248 ne semble résorber qu'en partie les écarts entre circonscriptions par redécoupage, le minimum de quatre sièges par circonscription étant maintenu¹⁶.

23. En ce qui concerne les mesures relatives à la répartition des sièges, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH observaient dans leur avis conjoint de 2014 que le texte n'envisageait pas le cas dans lequel une circonscription compterait moins de quatre sièges au terme de la procédure de l'annexe n° 1. Ils recommandaient donc de clarifier sur ce point la procédure énoncée dans l'annexe n° 1¹⁷. C'est ce que semblent faire les nouvelles dispositions ajoutées à cette annexe¹⁸.

24. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont aussi recommandé précédemment de passer de la méthode du plus fort reste à la méthode des diviseurs pour remédier à la possibilité de grippage du mode de répartition des sièges¹⁹. Les modifications ne reprennent pas cette recommandation²⁰. Le parti politique ayant un surplus de sièges mais le moins de voix de la circonscription est par ailleurs écarté, et le siège, attribué à un parti de la même circonscription qui a plus de sièges après la répartition initiale ; or il n'y aura pas toujours un parti remplissant les conditions, et les dispositions ne prévoient pas de solution à ce problème, auquel les modifications ne remédient malheureusement pas non plus²¹.

25. Il était observé dans l'avis conjoint de 2014 que le paragraphe 11.1 de l'annexe 1 prévoyait qu'un parti politique ne peut pas remporter plus de sièges que de candidats qu'il présente ; or aucune règle ne régit la répartition des sièges éventuellement surnuméraires, ce qui pourrait signifier qu'ils resteront vacants. Si telle est l'intention, il faudrait l'énoncer explicitement²². Ces dispositions sont restées inchangées²³. La même situation se retrouve pour les élections municipales²⁴. Quoiqu'il en soit, de nouvelles dispositions prévoient que la Commission électorale centrale tranche sur toutes les questions non réglées dans la loi²⁵, ce qui semble lui permettre de formuler des règles clarifiant la répartition des sièges restants,

¹³ Voir [Statement of Preliminary finding et Conclusions of the International Election Observation Mission](#), p. 4. Voir analyse détaillée ci-dessous.

¹⁴ Avis conjoint de 2014 sur le projet de code électoral de Bulgarie, paragraphe 19.

¹⁵ Article 249 du code électoral.

¹⁶ Annexe n° 1, II, de l'article 248 du code électoral, paragraphe 2.4 - 2.7.

¹⁷ Avis conjoint de 2014 sur le projet de code électoral de Bulgarie, paragraphe 21.

¹⁸ Annexe n° 1, II, de l'article 248 du code électoral, paragraphe 2.8 - 2.15.

¹⁹ Avis conjoint de 2014 sur le projet de code électoral de Bulgarie, paragraphe 22.

²⁰ Annexe n° 1, IV, de l'article 248 du code électoral, paragraphe 4.6.8.

²¹ Avis conjoint de 2014 sur le projet de code électoral de Bulgarie, paragraphe 22 ; et annexe n° 1, IV, de l'article 248 du code électoral, paragraphe 4.6.8.

²² Avis conjoint de 2014 sur le projet de code électoral de Bulgarie, paragraphe 23.

²³ Annexe n° 1, V, article 248 du code électoral, ancien paragraphe 11.1 - 11.7 et actuel paragraphe 5.1 - 5.7.

²⁴ Annexe 5 du code électoral ; paragraphe 28 de l'avis conjoint de 2014.

²⁵ Pour les élections législatives : annexe n° 1, VI, article 248 du code électoral, paragraphe 6.1. Pour les élections municipales : paragraphe 6.1, annexe 5 du code électoral.

même si les dispositions de ce type applicables aux différents types d'élections devraient plutôt être formulées dans le même texte²⁶.

26. Le bref intervalle²⁷ prévu entre les deux tours de l'élection présidentielle (sept jours) a été maintenu, bien qu'il ait été recommandé de l'allonger²⁸. Cette recommandation devrait être mise en œuvre, de sorte que l'administration électorale et les autres parties prenantes, notamment les candidats, disposent de suffisamment de temps pour préparer convenablement le second tour.

27. Parmi les modifications, on observe encore que le seuil de prise en compte des votes préférentiels est passé de 3 % à 7 % pour les candidats aux élections municipales, et de 7 % à 5 % pour les candidats aux élections au Parlement européen²⁹.

V. Administration des élections

28. Les modifications apportées au chapitre 5 du code électoral semblent en majeure partie judicieuses et conformes aux recommandations formulées dans l'avis conjoint de 2014.

29. La réserve la plus grave exprimée au sujet de l'administration des élections dans l'avis conjoint de 2014 portait sur l'absence de garanties de protection du pluralisme, de la transparence et de l'équilibre des nominations à la CEC³⁰. C'est ce problème que semble chercher à régler la modification apportée à l'article 46 (3) du code électoral.

30. En vertu de l'article 46, par. 3, les 18 membres de la CEC, et notamment son président, son vice-président et son secrétaire, sont nommés par les partis et coalitions représentés au Parlement. En ce qui concerne la répartition des sièges au sein de la CEC, l'article 46, par. 8, modifié prévoit que le poids relatif des partis et des coalitions représentés au Parlement est préservé. Les membres d'un parti ou d'une alliance ne peuvent pas détenir la majorité au sein de la commission. De plus, l'article 46 (3) garantit un siège au sein de la CEC à tout parti ou coalition ayant un député au Parlement européen, mais non représenté au Parlement national. Les modifications mettent donc en place un système de représentation égale des partis représentés au Parlement, sur une base de proportionnalité, tout en garantissant la représentation des partis présents au sein du Parlement européen, mais pas à l'Assemblée nationale. Ces garanties de procédure assurent une composition équilibrée de la CEC, conforme aux recommandations du Code de bonne conduite en matière électorale³¹. Au-delà de l'équilibre de la composition, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH soulignent l'importance d'un dialogue constructif et non partisan parmi les membres de toute l'administration électorale, en particulier au cours du processus décisionnel. Il conviendra que les membres de l'administration électorale débattent et votent à tous les niveaux (CEC, commissions régionales et commissions de bureaux de vote) sur des critères objectifs, et non pas des considérations ou des fidélités partisans.

31. Les dispositions relatives aux présidents adjoints de la CEC sont un peu ambiguës. L'article 46 et les autres articles de la section 1 du chapitre 5 du code électoral parlent partout *des* présidents adjoints (au pluriel). Or ni l'article 46 ni aucune autre disposition ne précise le nombre d'adjoints à nommer, ni quel organe ou personne peut en décider. Au cours de leur visite, la CEC a expliqué aux experts que c'est l'Assemblée nationale qui nomme les présidents adjoints et décide de leur nombre.

²⁶ I.e., annexe n° 1 pour les élections législatives et annexe 5 pour les élections municipales.

²⁷ Article 312 et annexe n° 2 de l'article 312 du code électoral.

²⁸ Avis conjoint de 2014 sur le projet de code électoral de Bulgarie, paragraphe 26.

²⁹ Annexe n° 3, paragraphe 5.3 ; et annexe n° 5, paragraphe 5.2, du code électoral.

³⁰ Avis conjoint de 2014 sur le projet de code électoral de Bulgarie, paragraphe 35.

³¹ Code de bonne conduite en matière électorale, point II 3.1 d et e.

32. Le code électoral ne précise pas si l'exigence de proportionnalité de la représentation au sein de la CEC définie à l'article 46 (8) s'applique ou devrait s'appliquer aux présidents adjoints ; mais la CEC a clairement indiqué que les nominations doivent refléter la représentation des grands partis au sein de l'Assemblée nationale³². Dans un souci de clarté, il serait bon que le code électoral mentionne le nombre de présidents adjoints de la CEC et l'impératif de représentation proportionnelle.

33. D'autres modifications semblent aussi améliorer le fonctionnement de l'administration électorale. L'article 53 (4), par exemple, clarifie la possibilité de contester une décision ou une absence de décision, ce qui serait une bonne chose. De même, l'article 54 prévoit notamment la transmission en direct des réunions, ainsi que la publication sur l'Internet des comptes rendus de réunions et des procès-verbaux de résultats des élections³³.

34. L'article 55 (1) révisé met en place un conseil public, à côté de la CEC, formé de représentants d'organisations bulgares non gouvernementales ayant participé aux élections dans un rôle d'observation, pour garantir la transparence, le caractère démocratique et l'équité du scrutin. Le conseil public assiste la CEC dans son fonctionnement. Cette modification est une bonne façon de garantir la transparence du processus électoral administratif. Il est toutefois recommandé de clarifier plus précisément l'assistance qu'apporte le conseil à la CEC. De même, et conformément à des recommandations antérieures d'OSCE/BIDDH, l'article 56 met en place une cellule de formation au sein des structures de la CEC, ce qui est une bonne chose pour autant que cette dernière dispose de suffisamment de ressources financières et humaines.

35. Selon l'article 57, paragraphe 1, alinéa 48, la CEC adopte les règles d'application du code électoral. C'est une modification dont on peut se féliciter, car elle explicite le rôle réglementaire de la CEC dans la mise en œuvre et, le cas échéant, l'interprétation du code électoral, ainsi qu'en ce qui concerne les commissions régionales et de bureaux de vote, qui appliquent ses décisions et ordres. Ce pouvoir explicite de la CEC peut aussi contribuer à combler certaines lacunes du code électoral.

36. Les articles 65 (3) et 80 (3) sont nouveaux ; ils interdisent de nommer comme membre d'une commission électorale municipale ou de circonscription une personne précédemment condamnée pour une infraction pénale — et cela même si elle a ensuite été réhabilitée, dès lors qu'il s'agissait d'une infraction volontaire. Cette restriction paraît excessive, et devrait être revue. L'État a le droit, voire l'obligation, d'imposer des critères stricts, parfois restrictifs, au recrutement de ses agents. Il garantit ainsi que le service public est assuré par des personnes de bonne réputation, loyales, fiables, respectueuses de la loi et possédant de solides valeurs morales. Mais ces restrictions devraient être proportionnées, définies au cas par cas, au vu des circonstances de l'infraction passée et de sa gravité, ainsi que de la menace que pourrait poser la personne candidate à une fonction au sein de l'administration électorale dans l'accomplissement des tâches confiées à cette dernière. De plus, les distinctions opérées sur ces critères pourraient être considérées comme discriminatoires si elles n'ont pas de justification objective.

37. La Cour européenne des droits de l'homme a clarifié dans sa jurisprudence les critères d'admissibilité des restrictions de ce type. Dans l'affaire *Sidabras et Džiautas c. Lituanie*, elle a estimé que « les requérants sont traités différemment des autres ressortissants lituaniens qui n'ont pas travaillé pour le KGB et qui ne se voient donc pas imposer de restrictions quant au choix de leur activité professionnelle. De plus, puisque selon le Gouvernement la loi sur le KGB avait pour but de réguler les perspectives d'emploi des gens en fonction de leur loyauté ou de

³² Information reçue par les experts lors de leur visite.

³³ Voir : [OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Republic of Bulgaria. Early Parliamentary Elections, 12 mai 2013](#), p. 7.

leur absence de loyauté envers l'État, il y a également une différence de traitement entre les requérants et d'autres personnes de ce point de vue. »³⁴. Dans l'arrêt *Thlimmenos c. Grèce*, la Cour a considéré que « le droit de jouir des droits reconnus dans la Convention sans être soumis à discrimination est transgressé non seulement lorsque des États, sans fournir de justification objective et raisonnable, traitent différemment des personnes placées dans des situations analogues, mais également lorsque, sans justification objective et raisonnable, ils n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont différentes »³⁵. Dans cette lumière, les restrictions imposées par les articles 65 (3) et 80 (3) devraient être clairement justifiées. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont conscience que la modification de ces restrictions requerrait une révision de la Constitution.

VI. Listes électorales, enregistrement des électeurs et des candidats

A. Listes électorales

38. L'exactitude des listes électorales est depuis longtemps source de préoccupation en Bulgarie. Les inscriptions surnuméraires sur les listes électorales font craindre des fraudes, comme le bourrage des urnes ou le vote multiple, et érodent la confiance dans l'ensemble du processus électoral. Ce problème de l'inexactitude des listes a été abordé dans les avis conjoints de 2011 et 2014 et dans les rapports d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH et de l'APCE³⁶. Cette dernière a indiqué dans ses conclusions, à la suite de l'observation des élections présidentielles des 6 et 13 novembre 2016, que « l'exactitude des listes électorales demeure un motif de préoccupation. L'établissement de listes fiables revêt une importance décisive pour la crédibilité d'un processus électoral démocratique. »³⁷ Selon le département de l'état civil et des services administratifs du ministère du Développement régional et des Travaux publics (GRAO), il y aurait à peu près 6,9 millions d'électeurs³⁸.

39. L'avis conjoint de 2011 et les rapports d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH et de l'APCE ont formulé trois grandes recommandations visant à améliorer la précision des listes électorales; ces recommandations ont été reprises dans l'avis conjoint de 2014, à savoir : 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 GRAO³⁹, de sorte que ces données soient évaluées par district, municipalité et catégorie d'électeurs; et 3) améliorer les procédures de rectification des listes, en particulier le jour du scrutin, notamment les procédures relatives à l'utilisation de listes complémentaires⁴⁰.

40. Les modifications apportées au code électoral ne semblent pas résoudre les problèmes évoqués ni mettre en œuvre les recommandations formulées dans les avis précédents et les rapports d'observation d'élections. Les modifications relatives aux listes électorales sont

³⁴ Voir *Sidabras et Džiautas c. Lituanie*, 27 juillet 2004, requêtes n° 55480/00 et 59330/00.

³⁵ Voir *Thlimmenos c. Grèce*, 6 avril 2000, requête n° 34369/97, paragraphe 38.

³⁶ Voir [OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Republic of Bulgaria, Early Parliamentary Elections, 12 mai 2013](#), p. 8; [OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, Republic of Bulgaria, Presidential Election 2016](#), p. 6; APCE, observation des élections présidentielles de Bulgarie (23 et 30 octobre 2011), Rapport d'observation d'élection (Doc. 12796), paragraphe 19; APCE, Observation des élections législatives anticipées de Bulgarie (12 mai 2013), Rapport d'observation d'élection (Doc. 13238), paragraphe 32; APCE, Observation des élections législatives de Bulgarie (5 octobre 2014), Rapport d'observation d'élection (Doc. 13642), paragraphe 31; et APCE, Observation des élections présidentielles de Bulgarie (6 et 13 novembre 2016), Rapport d'observation d'élection (Doc. 14237), paragraphe 61.

³⁷ *Ibid.*, paragraphe 61.

³⁸ Ce chiffre englobe tous les Bulgares ayant le droit de vote, et donc aussi les électeurs de l'étranger.

³⁹ Le département de l'état civil et des services administratifs du ministère du Développement régional et des travaux publics (GRAO) tient le registre de la population dont sont tirées les listes électorales.

⁴⁰ Avis conjoint sur le projet de code électoral de Bulgarie, paragraphe 42.

mineures⁴¹, et ne règlent pas le problème fondamental de l'exactitude des listes. Améliorer la fiabilité et la précision des listes électorales renforcera la confiance dans le processus électoral, et contribuera à sa stabilité et à son intégrité. Cela favorisera en outre la bonne administration des élections et permettra de mieux lutter contre la fraude électorale. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent donc que d'autres mesures soient prises pour améliorer l'exactitude des listes électorales. Il faudrait pour cela réviser en conséquence le code électoral et clarifier les obligations de la CEC et celles des autres autorités et administrations publiques chargées de fournir les données nécessaires à la CEC, notamment le GRAO.

41. En ce qui concerne l'élection des conseillers municipaux et des maires, un nouvel article 405a a été introduit en mai 2016 ; il demande aux maires et aux gouverneurs régionaux de vérifier six mois à l'avance toutes les adresses enregistrées sur leur territoire au cours des douze derniers mois. C'est une mesure bienvenue, mais ce contrôle préélectoral des listes ne semble pas s'appliquer aux élections législatives, présidentielles et européennes. Il est donc recommandé de l'étendre à toutes les élections⁴².

B. Enregistrement des électeurs

42. Les articles 252 (2) et 264 (4) permettent à une personne qui ne figure pas sur la liste électorale mais qui possède le droit de vote de s'enregistrer comme électeur sur présentation d'une déclaration confirmant qu'elle n'a pas voté et ne votera pas ailleurs. Ces dispositions requièrent que la déclaration soit faite sur un « formulaire type », ce qui semble reprendre une recommandation qui figurait dans l'avis conjoint de 2014 et demandait que la loi précise clairement les documents requis pour l'établissement du droit de vote. L'avis conjoint de 2014 formulait aussi d'autres recommandations concernant l'enregistrement des électeurs⁴³.

43. Les articles 39 et 40 permettent aux personnes radiées des listes électorales de se réenregistrer jusqu'au jour du scrutin inclus. L'avis conjoint de 2014 reprenait une recommandation de longue date demandant la suppression des listes de personnes radiées ; ces listes ont fait l'objet de critiques régulières de la part des missions d'observation des élections⁴⁴. Si la radiation d'une liste de personnes radiées peut se traduire par l'inscription sur une liste électorale, la tenue de deux listes distinctes ne paraît pas fournir de garantie supplémentaire contre le vote multiple, ni contribuer à l'exactitude des listes électorales⁴⁵. L'avis conjoint de 2014 recommandait aussi de prévoir des délais raisonnables de modification des listes électorales avant le jour du scrutin, et un contrôle judiciaire de l'enregistrement le jour du scrutin⁴⁶. Les décisions relatives à l'enregistrement des électeurs le jour du scrutin ne devraient par ailleurs pas être prises par les commissions électorales de bureau de vote⁴⁷. Malgré ces recommandations maintes fois émises, les articles 39 et 40 sont restés inchangés.

⁴¹ Voir article 28 (3) et (4) sur les électeurs se trouvant dans des établissements médicaux ; article 29 (5) sur les lieux de détention ; article 30 (3) sur les navires ; article 37 (1) sur le vote à urne mobile ; et article 43 sur les demandes de rectification des erreurs sur les listes électorales.

⁴² Les échanges et la communication nécessaires entre les organismes locaux et nationaux sont un instrument important d'amélioration de l'exactitude des listes électorales. Voir OSCE/ODIHR Handbook for the Observation of Voter Registration, 2012, p. 36. Confier aux maires et aux gouverneurs régionaux le soin de procéder à ces vérifications pour toutes les élections serait aussi un moyen de réduire le nombre des citoyens toujours inscrits sur une liste électorale alors qu'ils résident à l'étranger.

⁴³ Avis conjoint sur le projet de code électoral de Bulgarie, paragraphes 45-49. Pour un guide général du cadre juridique de l'enregistrement des électeurs, voir OSCE/ODIHR Handbook for the Observation of Voter Registration, 2012, p. 23-30.

⁴⁴ Avis conjoint sur le projet de code électoral de Bulgarie, paragraphe 44.

⁴⁵ Ibid., paragraphe 43

⁴⁶ Ibid., paragraphe 45. Voir également les recommandations relatives au contrôle juridictionnel dans OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Republic of Bulgaria. Early Parliamentary Elections, 12 mai 2013, p. 9.

⁴⁷ Code de bonne conduite en matière électorale, I, 1.2, iv.

44. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent donc une fois encore de supprimer la liste des personnes radiées, de prévoir un délai raisonnable de modification des listes, et d'associer la justice à l'enregistrement le jour du scrutin. Les autorités devraient aussi purger les listes électorales, en commençant par la mise à jour des registres d'état civil. Cela nécessiterait de collecter des informations précises et à jour auprès des administrations et services publics, de façon à radier notamment des listes électorales les personnes décédées, les personnes résidant à l'étranger et les personnes inscrites deux fois⁴⁸. Il serait aussi possible d'utiliser des données fiscales, les registres de retraités et d'autres fichiers pour mettre à jour et améliorer les listes électorales.

C. Enregistrement des candidats

45. 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 des nombres variables de signatures en fonction du nombre d'habitants de la commune concernée. Pour les communes de moins de 10 000 habitants, le droit de désigner et d'enregistrer un candidat indépendant à la fonction de conseiller municipal ou de maire nécessite de recueillir un minimum de 100 signatures d'électeurs de la commune concernée. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2014, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'abaisser ce seuil pour les communes et villages moins peuplés.

46. L'article 318 (3) impose notamment aux candidats aux élections législatives, pour pouvoir s'enregistrer, d'avoir résidé en Bulgarie au cours des cinq années précédentes. Cette exigence était déjà présente avant les récentes modifications, mais appelle tout de même un commentaire. En principe, une exigence de durée de résidence ne peut être imposée aux nationaux que pour les élections locales ou régionales, et elle ne devrait pas dépasser six mois. Une période plus longue ne peut être requise que pour protéger des minorités nationales⁴⁹. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent donc de supprimer cette disposition.

D. Droit des doubles nationaux de se porter candidats à des élections

47. Les articles 65 et 93, par. 2, de la Constitution et les articles 244 et 308 du code électoral empêchent les doubles nationaux de se porter candidats aux élections législatives et présidentielles. Le Code de bonne conduite en matière électorale cite la Convention européenne sur la nationalité, dont l'article 17 dit que les ressortissants d'un État partie possédant une autre nationalité doivent avoir, sur le territoire de l'État partie dans lequel ils résident, les mêmes droits et devoirs que les autres ressortissants de cet État partie⁵⁰. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH savent que la Bulgarie a posé une réserve à l'article 17 lorsqu'elle a ratifié la Convention⁵¹. Mais l'évolution de la jurisprudence de la Cour

⁴⁸ Des missions d'observation d'élections ont soulevé le problème des personnes restées inscrites sur les listes électorales alors qu'elles résident à l'étranger. Voir par exemple [OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Republic of Bulgaria. Early Parliamentary Elections, 12 mai 2013](#), p. 8. Pour plus ample information sur les électeurs figurant sur les listes électorales alors qu'ils résident à l'étranger, voir CdE, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, [Listes électorales et électeurs résidant de facto à l'étranger](#) (CG/MON/2015(27)8) et [Rapport de synthèse sur les électeurs résidant de facto à l'étranger](#) adopté par la Commission de Venise, qui aborde en particulier la situation en Bulgarie.

⁴⁹ Code de bonne conduite en matière électorale, I. 1.1 b. Sur les questions d'exigences de résidence et leurs modalités, en particulier en ce qui concerne la protection des minorités et le droit de vote, voir également Cour européenne des droits de l'homme, *Polacco et Garofalo c. Italie*, 15 septembre 1997, requête n° 23450/94. Voir également [Observation générale n° 25](#) PIDCP.

⁵⁰ Code de bonne conduite en matière électorale, Rapport explicatif, I, 1.1 b.

⁵¹ Réserve figurant dans les [l'instrument de ratification déposé le 2 février 2006](#). « Conformément à l'article 29, paragraphe 1, de la Convention, la République de Bulgarie se réserve le droit de ne pas appliquer la disposition de l'article 17, paragraphe 1, de la Convention. 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

européenne des droits de l'homme invite à penser que la non-éligibilité des doubles nationaux pourrait être incompatible avec l'article 3 du protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme⁵². Cette jurisprudence indique également que les restrictions générales aux droits électoraux, comme la non-éligibilité générale des doubles nationaux, doivent être vues à la lumière de l'histoire particulière du pays et de sa situation politique, et pourraient devenir plus difficilement justifiables avec le passage du temps⁵³. Dans l'état actuel des choses, la Cour pourrait bien juger la restriction des droits électoraux des doubles nationaux incompatible avec l'article 3 du protocole n° 1 si elle était saisie d'une requête à ce sujet.

48. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandaient dans leurs avis conjoints de 2011 et 2014 de modifier le code de façon à garantir le droit des doubles nationaux de se porter candidats à l'Assemblée nationale, à la présidence et à la vice-présidence⁵⁴. Ils recommandaient également de modifier la loi en conséquence⁵⁵. Ces recommandations n'ont pas été mises en œuvre et restent valables.

VII. Campagnes électorales

49. Des dispositions du code électoral sur la campagne électorale peuvent interférer avec le principe de la liberté d'expression. L'article 183 (4) interdit « d'utiliser tous matériels de campagne (...) qui sont contraires à la bonne morale et préjudiciables à l'honneur et à la réputation des candidats » de même que « d'utiliser les armoiries ou le drapeau de la République de Bulgarie ou de tout pays étranger, de même que tous signes religieux ou représentations, dans tous supports de campagne ». En outre, l'article 480 (2) révisé punit les infractions d'une amende comprise entre 2 000 BGN et 5 000 BGN (1 020 à 2 550 €) infligée par le président de la Cour des comptes⁵⁶.

50. Lors de leur visite en Bulgarie, les experts de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ont appris que l'interdiction de l'utilisation de symboles ou emblèmes religieux sur le matériel de campagne reprend des dispositions d'autres textes, comme la loi sur les cultes. Selon leurs interlocuteurs, cette interdiction de campagne et celle qui frappe les membres du clergé garantissent en outre la laïcité voulue par la Constitution. Mais toute restriction sur le matériel de campagne pourrait porter atteinte à la liberté d'expression garantie à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Une restriction doit poursuivre un but légitime, être prévue dans la loi, nécessaire et proportionnée. Comme il ressort d'une longue jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 10 de la CEDH ne laisse guère de marge à la restriction du discours politique⁵⁷. Les campagnes électorales sont au cœur du discours politique protégé par l'article 10 de la Convention.

51. Même si la Convention européenne des droits de l'homme laisse en général aux États une large marge d'appréciation sur les questions de morale, cette latitude pourrait ne pas

requièrent que la nationalité bulgare aux ressortissants de la République de Bulgarie en possession d'une autre nationalité et résidant sur son territoire. » Période couverte : 01/06/2006 - ... Articles concernés : 17, 29.

⁵² Voir *Tănase c. Moldova*, 27 avril 2010, requête n° 7/08, paragraphe 180.

⁵³ Voir *Ždanoka c. Lettonie*, 16 mars 2006, requête n° 58278/00, paragraphes 106 et 135 ; et *Ādamsons c. Lettonie*, 24 juin 2008, requête n° 3669/03, paragraphe 123. Le passage du temps avait une incidence dans les deux affaires, car les requérants avaient été empêchés de poser leur candidature en raison de leur passé communiste, ce qui paraissait de plus en plus difficilement justifiable avec l'évolution de la situation historique et politique.

⁵⁴ Avis conjoint de 2011 sur le code électoral de Bulgarie, paragraphe 18 ; Avis conjoint de 2014 sur le projet de code électoral de Bulgarie, paragraphe 30.

⁵⁵ Cette inquiétude a également été évoquée par l'OSCE/BIDDH dans le document Limited Election Observation Mission Final Report, Republic of Bulgaria. Early Parliamentary Elections, 5 octobre 2014, p. 10 ; et par l'APCE dans son rapport d'observation des élections parlementaires anticipées du 4 octobre 2014, au paragraphe 71.

⁵⁶ Article 497 du code électoral.

⁵⁷ Voir *Kość c. Pologne*, 1^{er} juin 2017, requête n° 34598/12, paragraphe 35 ; *Bédat c. Suisse* [GC], 29 mars 2016, requête n° 56925/08, paragraphe 49 ; *Sürek c. Turquie* [GC], 8 juillet 1999, requête n° 26682/95, paragraphe 61 ; et *Castells c. Espagne*, 23 avril 1992, requête n° 1798/85, paragraphe 42.

CDL-AD(2017)016

s'appliquer aux campagnes électorales ni à l'exercice des droits garantis à l'article 10 de la Convention. Les questions de morale peuvent constituer une partie importante de la plateforme politique d'un parti ou d'un candidat dans une élection, et les avis exprimés à ce sujet ne devraient pas être passibles de sanctions. De plus, les normes morales qu'appliquent les agences gouvernementales sont formulées de façon très large, ce qui peut donner lieu à des abus; l'OSCE/BIDDH a d'ailleurs déjà recommandé que les dispositions correspondantes soient clarifiées dans le contexte électoral⁵⁸.

52. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà exprimé dans des avis antérieurs les inquiétudes que leur inspirent les restrictions à la liberté d'expression des candidats visant à protéger l'honneur et la réputation des autres candidats⁵⁹. Cette limitation de la libre expression de propos et d'opinions politiques peut faire obstacle à une campagne libre et vigoureuse. Même si la protection de la réputation du droit d'autrui peut constituer un but légitime de restriction de la liberté d'expression en vertu de l'article 10 (2) de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme a constamment maintenu que les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard d'une personnalité politique agissant en cette qualité que d'un simple particulier⁶⁰. Contrairement à ce dernier, le premier s'expose inévitablement et consciemment à un contrôle attentif de ses faits et gestes, tant par les journalistes que par leurs adversaires politiques et la masse des citoyens; les impératifs de la protection de sa réputation doivent être mis en balance avec les intérêts de la libre discussion des questions politiques, d'une importance capitale dans une campagne électorale. On lit dans le rapport explicatif du Code de bonne pratique en matière électorale qu'une loi électorale n'est pas conforme aux standards européens, dans la mesure où elle interdit que les documents de campagne contiennent des termes insultants ou diffamatoires en rapport avec des personnalités officielles et d'autres candidats, permet de poursuivre la diffusion d'informations fausses diffamant un candidat et rend les candidats responsables de certaines violations de la loi commises par leurs partisans⁶¹.

53. Les articles 182 (5) et 183 (4) du code électoral paraissent problématiques à la lumière de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et des standards européens du droit électoral. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'envisager d'y supprimer les critères susmentionnés.

54. L'article 181 (2) stipule que le bulgare est la langue officielle de la campagne électorale. Tout en reconnaissant l'importance de la langue officielle, cette disposition pourrait priver certaines personnes appartenant à des minorités de la possibilité de participer activement aux affaires publiques par les processus électoraux. De telles restrictions conformément à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme et à d'autres standards internationaux⁶² peuvent être considérés comme disproportionnés. L'OSCE/BIDDH et la

⁵⁸ Voir [OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Republic of Bulgaria. Early Parliamentary Elections, 5 octobre 2014](#), p. 13).

⁵⁹ Voir par exemple [Avis conjoint sur le projet de loi portant modification du code électoral de la République de Moldova](#) (CDL-AD(2016)021), paragraphe 37; [Avis conjoint relatif au code électoral tel que modifié le 9 novembre 2015](#) (CDL-AD(2016)032), paragraphe 53; [Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections Moldova](#) (CDL-AD(2004)027), paragraphe 80; et [Avis relatif à la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine](#) (CDL-AD(2006)002rev), paragraphe 61.

⁶⁰ Voir, par exemple, *Instytut Ekonomichnykh Reform, Tov c. Ukraine*, 2 juin 2016, Requête n° 61561/08, paragraphe 45; *Ukrainian Media Group c. Ukraine*, 29 mars 2005, Requête n° 72713/01, paragraphes 40-10 et 67; *Scharsach et News Verlagsgesellschaft mbH c. Autriche*, 13 novembre 2003, requête n° 39194/98, paragraphe 30; *Lopes Gomes da Silva c. Portugal*, 28 septembre 2000, requête n° 37698/97, paragraphe 30; *Oberschlick c. Autriche*, 23 mai 1991, requête n° 11662/85, paragraphe 59; et *Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, requête n° 9815/82, paragraphe 42.

⁶¹ Code de bonne conduite en matière électorale, Rapport explicatif, paragraphe 61.

⁶² Paragraphe 32.5 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE stipule que « les personnes appartenant à des minorités nationales doivent avoir le droit (...) to diffuser, avoir accès et échanger des informations dans leur langue maternelle. » Le commentaire général du Comité des droits de l'Homme des Nations Unies de 1996

Commission de Venise recommandent une fois encore, comme dans leurs avis conjoints de 2011 et 2014, de revenir sur cette disposition et de permettre aux minorités nationales de faire campagne dans leur propre langue. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2011, « 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 »⁶³. L'OSCE/BIDDH et l'APCE ont exprimé la même inquiétude dans les rapports d'observation des élections de mai 2013 et des élections législatives anticipées d'octobre 2014, en recommandant d'y remédier⁶⁴.

55. Les nouvelles dispositions de l'article 187, en revanche, renforcent les garanties d'équilibre de la couverture médiatique, dans la presse écrite comme électronique⁶⁵. De plus, l'article 198 (paragraphe 4 et 7 modifiés) plafonne les tarifs des publicités de campagne. On peut se féliciter aussi que l'article 199a contienne une nouvelle disposition qui attribue du temps d'antenne gratuit à la CEC pour des campagnes de sensibilisation des électeurs⁶⁶. La mise en œuvre concrète et les effets de ces heureux changements devront être appréciés au vu des cycles électoraux à venir.

56. En ce qui concerne les campagnes, certains calendriers seront difficiles à respecter pour les parties prenantes, et devraient encore être modifiés. Par exemple, les candidats doivent s'enregistrer 32 jours au plus tard avant le scrutin (article 181 (2)). Or 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 scrutin (Article 189(4)) ; l'attribution des plages de participation aux débats est à prévoir 31 jours au plus tard avant le jour du scrutin (article 196(3)). Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2014, cela veut dire qu'il sera pratiquement impossible aux candidats enregistrés peu de temps avant la date limite de participer à la discussion sur les modalités des débats⁶⁷.

VIII. Financement des partis et des campagnes

57. Le nouveau code reprend la plupart des recommandations relatives au financement des campagnes et à son contrôle. L'article 178 stipule que les autorités publiques fournissent des ressources financières aux partis politiques et aux coalitions pour leur promotion sur les médias, mais pas aux candidats indépendants. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que les mêmes ressources financières soient offertes aux candidats indépendants, ce qui garantira l'égalité des armes entre tous les concurrents en lice dans une élection.

58. La recommandation formulée dans l'avis conjoint de 2014 en ce qui concerne le renforcement des pouvoirs de la Cour des comptes en matière de vérification de l'exactitude

stipule que « l'information et les supports concernant le vote devraient être disponibles dans les langues minoritaires ».

⁶³ Avis conjoint de 2011 sur le projet de code électoral de Bulgarie, paragraphe 65, et avis conjoint de 2014 sur le projet de code électoral de Bulgarie, paragraphe 78. Le paragraphe 31 du Document de Copenhague de 1990 dit que « les États participants adopteront, s'il y a lieu, des mesures particulières ayant pour but de garantir aux personnes appartenant à des minorités nationales la pleine égalité avec les autres citoyens dans l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

⁶⁴ [OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Republic of Bulgaria. Early Parliamentary Elections, 12 mai 2013](#), p. 17 ; [OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Republic of Bulgaria. Early Parliamentary Elections, 5 octobre 2014](#), p. 19 ; APCE, Observation des élections parlementaires anticipées (4 octobre 2014), Rapport d'observation d'élection, paragraphe 71.

⁶⁵ Cela semble aussi reprendre une recommandation formulée par l'APCE dans son rapport d'observation des élections parlementaires anticipées du 4 octobre 2014, au paragraphe 73.

⁶⁶ Ibid., paragraphe 74.

⁶⁷ Avis conjoint de 2014 sur le projet de code électoral de Bulgarie, paragraphe 80.

des rapports financiers⁶⁸ de campagne semble être mise en œuvre à l'article 172. La disposition modifiée précise l'obligation de rendre compte des dépenses de campagne engagées à l'occasion d'une élection⁶⁹. Cela améliorera la transparence des comptes de dépenses électorales, pour autant que la Cour des comptes bulgare dispose des ressources nécessaires au contrôle des comptes des partis et des campagnes. Or, selon les informations obtenues par les experts au cours de leur visite, elle aurait besoin d'un appoint de ressources pour s'acquitter effectivement de cette mission.

IX. Suffrage universel

A. Droit de vote des détenus

59. Aucune des modifications apportées au code électoral depuis 2014 ne règle le problème déjà ancien du droit de vote des détenus⁷⁰. L'article 42 (1) de la Constitution prive du droit de vote les personnes sous le coup d'une interdiction judiciaire ou d'une peine de prison, quelles que soient la nature et la gravité de l'infraction commise. La déchéance constitutionnelle catégorique du droit de vote pour les détenus est respectivement reprise aux articles 243, 307, 350 et 396 du code électoral en ce qui concerne les élections parlementaires, présidentielles, européennes et municipales. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont recommandé dans leurs avis conjoints de 2011 et 2014 que la Constitution et le code électoral soient modifiés et que soit introduite une appréciation de la proportionnalité entre la restriction du droit de vote et la gravité de l'infraction⁷¹. La Cour européenne des droits de l'homme a constamment dit que la privation générale du droit de vote des détenus indépendamment de la nature et de la gravité de l'infraction et des circonstances dans lesquelles elle a été commise est incompatible avec l'article 3 du protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme⁷².

60. La recommandation demandant un réexamen de la privation générale du droit de vote des détenus a pris une actualité particulière avec le récent arrêt (21 juillet 2016) de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Kulinski et Sabev c. Bulgarie*⁷³. La Cour a dit que la privation générale du droit de vote des détenus formulée dans la Constitution et le code électoral n'était pas proportionnée et constituait donc une violation de l'article 3 du protocole n° 1 à la Convention.

61. Le nouvel article 29 (5), qui laisse voter les électeurs détenus dans les 48 heures précédant le jour du scrutin, est un pas dans la bonne direction, mais ne représente qu'une exception mineure à la privation générale du droit de vote des détenus.

62. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent donc une fois encore de revenir sur le cadre juridique du droit de vote des détenus. Le code électoral devrait être modifié, de sorte que le droit de vote des détenus ne soit restreint que sur décision individuelle de justice affirmant la proportionnalité de la mesure, et/ou moyennant des dispositions incorporées dans le code électoral qui définiraient les circonstances dans lesquelles une telle

⁶⁸ Avis conjoint sur le projet de code électoral de Bulgarie, paragraphe 56.

⁶⁹ Article 172 (1), (2) et (6) du code électoral. Pour des consignes plus détaillées sur les exigences de rapport et de divulgation, voir OSCE/BIDDH, Handbook for the Observation of Campaign Finance, 2015, p. 39 ss.

⁷⁰ Cette inquiétude a été de nouveau exprimée par l'APCE dans son rapport d'observation d'élection sur les élections législatives anticipées du 4 octobre 2014, paragraphes 30 et 71.

⁷¹ Voir également [OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Republic of Bulgaria. Early Parliamentary Elections, 12 mai 2013](#), p. 4 ; [OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Republic of Bulgaria. Early Parliamentary Elections](#), 5 octobre 2014, p. 9.

⁷² Voir arrêts *Hirst (2) c. Royaume-Uni*, 6 octobre 2005, requête n° 74025/01 ; *Frodl c. Autriche*, 8 avril 2010, requête n° 20201/04, paragraphe 25 ; *Greens et M. T. c. Royaume-Uni*, 23 novembre 2010, requêtes n° 60041/08 et 60054/08 ; *Scoppola c. Italie (No. 3)* [GC], 22 mai 2012, requête n° 126/05 ; et *Anchugov et Gladkov c. Russie*, 4 juillet 2013, requêtes n° 11157/04 et 15162/05.

⁷³ Voir *Kulinski et Sabev c. Bulgarie*, 21 juillet 2015, requête n° 63849/09.

mesure trouve à s'appliquer⁷⁴. Quelle que soit la méthode retenue, la restriction du droit de vote des détenus devrait être proportionnée aux circonstances de l'espèce et à la gravité de l'infraction. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont conscience que cette modification exige une révision de la Constitution.

B. Vote obligatoire

63. Les modifications apportées en mai 2016 au code électoral ont rendu le vote obligatoire⁷⁵, ce qui n'est pas très courant parmi les membres du Conseil de l'Europe⁷⁶. Le nouvel article 242a fixait les conséquences du non-exercice du droit de vote et du non-respect de l'obligation de voter. Si le droit de vote n'était pas exercé lors de deux scrutins consécutifs du même type (élections parlementaires, présidentielles, européennes et municipales), l'électeur était automatiquement radié des listes électorales pour les élections suivantes. La Cour constitutionnelle de Bulgarie a déclaré cet article inconstitutionnel le 23 février 2017. La loi rend le vote obligatoire, mais l'infraction correspondante n'est pas sanctionnée.

X. Procédures de vote⁷⁷

64. L'article 209 (2) du projet de code modifié dit que lorsqu'un bulletin de vote est détaché, le même numéro doit figurer sur le bulletin de vote et le talon ; la correspondance est vérifiée par la commission électorale une fois le bulletin rempli, avant qu'il ne soit déposé dans l'urne. Le bulletin de vote doit être remis à un membre de la commission électorale de bureau de vote pour ce contrôle⁷⁸. Comme déjà observé dans l'avis conjoint de 2014, cette procédure, ainsi que le double tamponnage du bulletin de vote, peuvent prévenir efficacement la fraude, mais risquent aussi de compromettre le secret du vote⁷⁹.

65. Le code électoral dit que l'électeur ne peut pas voter si son bulletin est déclaré nul avant d'être déposé dans l'urne⁸⁰. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2014⁸¹, il convient de noter qu'un membre de la commission électorale de bureau de vote pourrait remettre avant le vote un bulletin falsifié à l'électeur. Une sanction plus appropriée devrait être prévue dans ce cas. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de modifier en conséquence les dispositions correspondantes du code électoral.

⁷⁴ Ibid., paragraphe 37.

⁷⁵ Article 3 (1) du code électoral.

⁷⁶ Parmi les membres du Conseil de l'Europe, le vote est obligatoire dans les pays suivants : Bulgarie, Belgique, Chypre, Grèce, Liechtenstein, Luxembourg et Turquie. Les sanctions et les mesures coercitives en cas de non-respect varient.

⁷⁷ L'article 145 (33) de la loi sur les dispositions complémentaires (26.05.2016) prévoit l'introduction du vote électronique en 2019 pour les élections au Parlement européen, en cas de succès de l'expérience antérieure de vote à distance. On ne voit pas très bien si la décision relative au vote électronique sera prise par la CEC ou le Parlement. Dans le premier cas, cela devrait être clairement dit, car le recours à un tel dispositif est un élément fondamental de la procédure électorale, qui doit être clairement formulé dans la loi, comme le demande le Code de bonne conduite en matière électorale (point II.2.a). Dans son principe, l'idée de procéder à une expérience de vote à distance est conforme aux recommandations d'OSCE/BIDDH, qui demande de procéder à des tests avant d'étendre ou de rendre obligatoire l'utilisation de nouvelles technologies de vote. (Voir OSCE/BIDDH, [Limited Election Observation Mission Final Report, Republic of Bulgaria, Early Parliamentary Elections, 5 octobre 2014](#), p. 8 ; OSCE/BIDDH, Needs Assessment Mission Report, Republic of Bulgaria, Presidential Election 2016, p. 6).

⁷⁸ Articles 265 (3) 4, 265 (4) et 328 (3) 3 du code électoral.

⁷⁹ Avis conjoint de 2014 sur le projet de code électoral de Bulgarie, paragraphe 67.

⁸⁰ Articles 265 (5), 328 (5) et 427 (6) du code électoral.

⁸¹ Avis conjoint de 2014 sur le projet de code électoral de Bulgarie, paragraphe 68.

XI. Vote à l'étranger

66. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH constatent que certaines des modifications récemment apportées au code électoral touchent au droit de vote des citoyens bulgares résidant à l'étranger. Ces modifications se sont appliquées aux élections présidentielles des 6 et 13 novembre 2016. Plus précisément, des changements ont été apportés à la section III du chapitre 2 du code électoral en mai, juillet et octobre 2016 ; ils portaient sur les bureaux de vote à l'étranger. L'article 14 (5) adopté le 28 octobre 2016 revêt une importance particulière : cette modification tardive limite le nombre total de bureaux de vote à l'étranger à 35 par pays extérieur à l'Union européenne. Le rapport d'observation d'élection de l'APCE concernant les élections présidentielles de 2016 disait que la limitation du nombre de bureaux de vote à l'étranger avait été controversée. Cette modification a été contestée le 17 octobre 2016 par le médiateur devant la Cour constitutionnelle ; il a fait valoir que limiter le nombre de bureaux de vote à l'étranger constituait une atteinte au droit de vote⁸².

67. Pour apprécier l'impact de la limitation du nombre de bureaux de vote dans les pays extérieurs à l'UE, il importe de tenir compte de la répartition et du nombre des citoyens bulgares à l'étranger. Selon les informations fournies par les autorités bulgares⁸³, les plus gros contingents de nationaux résidant à l'étranger se trouvent dans deux pays extérieurs à l'UE : quelque 300 000 Bulgares résident en Turquie, et à peu près autant aux États-Unis. Selon les mêmes informations, le nombre maximum de Bulgares de Turquie ayant participé à une élection bulgare a été de quelque 72 000, avec une moyenne comprise entre 35 000 et 40 000 électeurs par scrutin. Aucune information n'a été fournie sur le nombre d'électeurs se trouvant aux États-Unis. Sur la base de ces indications, la limitation du nombre de bureaux de vote dans les pays extérieurs à l'UE semble apporter en pratique un changement significatif au code électoral, et pourrait avoir un effet discriminatoire, les bonnes pratiques et la jurisprudence internationales⁸⁴ voulant que les citoyens puissent voter dans les mêmes conditions de droit et d'accès.

68. Un nombre accru de pays européens ont tendu ces dernières décennies à laisser leurs électeurs voter depuis l'étranger⁸⁵. Il n'existe pas de normes européennes sur le droit de vote des nationaux résidant à l'étranger dans les élections nationales⁸⁶, mais les modifications des dispositions existantes en la matière devraient garantir la même stabilité que toutes les dispositions relatives aux droits de vote. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme laisse une large marge d'appréciation en ce qui concerne l'article 3 du protocole n° 1, et admet certaines restrictions du droit de vote des citoyens résidant à l'étranger, en particulier pour ce qui est des exigences de résidence. Il ressort de cette jurisprudence que la question à se poser à propos de l'article 3 du protocole n° 1 en ce qui concerne le vote à l'étranger est celle de savoir s'il y a eu ou non restriction arbitraire ou déraisonnable du droit de vote⁸⁷. L'APCE a aussi estimé que les États membres devraient éviter d'entraver inutilement l'exercice

⁸² APCE, observation de l'élection présidentielle de Bulgarie (6 et 13 novembre 2016), Rapport d'observation d'élection ([Doc. 14237](#)), paragraphe 18.

⁸³ Information fournie le 12 janvier 2017 par l'Agence publique des Bulgares de l'étranger par le canal de l'Assemblée nationale.

⁸⁴ Voir section I.1.1 du [Code de bonne conduite](#) de 2002 de la Commission de Venise et [Cour de Justice de l'Union européenne, M.G. Eman et O.B. Sevinger c. College van burgemeester en wethouders van Den Haag](#), 2006. Voir également [Zdanoka c. Lettonie](#), paragraphe 135 et [Adamsons c. Lettonie](#), paragraphe 123.

⁸⁵ Pour un aperçu des pratiques actuelles, voir Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, [Listes électorales et électeurs résidant de facto à l'étranger](#), 28 janvier 2015 (CG/MON/2015(27)8), p. 15.

⁸⁶ L'article 3 du protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme n'impose aucune obligation aux États en la matière ; voir à ce sujet [Sitaropoulos et Giakomopoulos c. Grèce](#) [G.C.], 15 mars 2012, requête n° 42202/07, paragraphe 75. On peut tirer la même conclusion du Code de bonne conduite en matière électorale, point I 1.1 c. Voir également Commission de Venise, [Rapport sur le vote à l'étranger](#) (CDL-AD(2011)022), III. A.

⁸⁷ Voir Cour européenne des droits de l'homme, arrêts [Hilbe c. Liechtenstein](#) (déc.), 7 septembre 1999, requête n° 31981/96 ; [Doyle c. Royaume-Uni](#) (déc.), 6 février 2007, requête n° 30157/06 ; [Sitaropoulos et Giakomopoulos c. Grèce](#) [G.C.], 15 mars 2012, requête n° 42202/07, paragraphe 69 ; [Shindler c. Royaume-Uni](#), 7 mai 2013, requête n° 19840/09 paragraphes 105, 116.

effectif des droits de vote des ressortissants étrangers résidant sur leur territoire⁸⁸. En d'autres termes, si l'État est libre de décider si ses citoyens peuvent ou non voter depuis l'étranger, les restrictions devraient être justifiées dès lors que le vote à l'étranger est admis. Permettre à des nationaux résidant à l'étranger de voter pose des problèmes d'organisation, qui peuvent justifier certaines restrictions de l'exercice du droit de vote⁸⁹. Il peut se révéler nécessaire de limiter le nombre de bureaux de vote ou de n'autoriser le vote que dans les ambassades et les consulats en raison du coût supplémentaire et des ressources à affecter à l'organisation des élections à l'étranger.

69. L'article 11 modifié dit qu'en règle générale, les bureaux de vote ne sont pas installés en dehors des locaux des missions diplomatiques et des postes consulaires de la République de Bulgarie. L'article 14 énumère les exceptions ; il opère une distinction entre les pays membres de l'UE et ceux qui ne le sont pas. L'article 14 (2) prévoit que les citoyens bulgares résidant dans un pays membre de l'UE peuvent demander la création d'un bureau de vote dès lors qu'un minimum de 60 électeurs soutiennent la demande. Dans les pays extérieurs à l'UE, l'article 14 (3) dit que le chef de la mission diplomatique ou du poste consulaire a toute discrétion pour répondre à une demande de cette nature. La distinction entre pays membres ou non de l'UE ne semble pas justifiée et devrait être supprimée.

70. Les modifications apportées à l'article 13 (2), (3) et (4) prévoient que les organisations de citoyens peuvent proposer des lieux d'implantation de bureaux de vote à l'étranger (réservés précédemment aux « colonies nucléaires »)⁹⁰. C'est une amélioration. Les modifications apportées aux articles 16 et 17 précisent les conditions d'enregistrement des électeurs résidant à l'étranger. Le délai de 14 jours avant le jour du scrutin laissé à la CEC pour déterminer l'emplacement des bureaux de vote à l'étranger semble trop court pour que les parties prenantes à l'élection reçoivent l'information nécessaire ; il devrait être allongé, particulièrement du fait que les commissions électorales ont des tâches variées à accomplir et que leurs membres doivent être formés. Ces derniers doivent être nommés suffisamment à l'avance pour suivre cette formation et bien comprendre le processus électoral dans tous ses détails. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent donc de lancer plus tôt les procédures de création des bureaux de vote à l'étranger dans le calendrier électoral.

71. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent donc que les décisions relatives à l'emplacement des bureaux de vote à l'étranger se fondent sur des critères clairs et homogènes. Elles devraient être prises sur la base d'une large consultation avec les parties prenantes, bien avant les élections. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent aussi de ne pas modifier le code électoral si peu de temps avant des élections, et d'inclure le cas échéant dans le texte des dispositions transitoires, concernant par exemple l'application des dispositions modifiées, surtout si elles touchent à des éléments fondamentaux du processus électoral.

72. Modifier des dispositions essentielles du vote à l'étranger dix jours seulement avant le scrutin, dans une atmosphère de controverse politique et alors que la Cour constitutionnelle a été saisie d'un recours, peut avoir des répercussions notables pour les électeurs bulgares de l'étranger et éroder la confiance du public dans le processus électoral.

⁸⁸ Voir article 7 de la [Résolution 1459 \(2005\) sur l'abolition des restrictions au droit de vote](#) de l'APCE ; voir également la [Recommandation 1714 \(2005\) de l'APCE sur l'abolition des restrictions au droit de vote](#) ; [Résolution 1591 \(2007\) de l'APCE sur le vote à distance](#), paragraphe 1, 8 ; Résolution 1696 (2009) de l'APCE sur l'engagement des diasporas européennes, paragraphe 9.1.2. ; Recommandation 1890 (2009) de l'APCE sur l'engagement des diasporas européennes. Voir par ailleurs Commission de Venise, [Rapport sur le vote à l'étranger](#), CDL-AD(2011)022).

⁸⁹ Voir Commission de Venise, [Rapport sur le vote à l'étranger](#) (CDL-AD(2011)022), paragraphe 75.

⁹⁰ Les « colonies nucléaires » sont en particulier mentionnées à l'article 9 du code électoral.

73. L'article 16 (2) du code électoral impose que les demandes de création de bureaux de vote à l'étranger soient soumises en langue bulgare. Cette exigence semble trop restrictive. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent donc de revenir sur cet article et d'envisager que les demandes soient soumises dans les langues des groupes ethniques représentés en Bulgarie.

XII. Observation des élections

74. L'article 112 du code électoral durcit les exigences applicables aux organisations assurant l'observation des élections. Les organisations observatrices nationales doivent impérativement être enregistrées comme d'intérêt général, ayant vocation à protéger les droits politiques des citoyens, ce qui paraît clair et proportionné. Mais cette disposition n'en devra pas moins être appréciée au vu de la façon dont ses exigences seront appliquées en pratique ; il ne faudrait pas qu'elles deviennent un obstacle à l'amélioration du processus électoral par la présence d'observateurs, à contre-courant de ce que demandent le paragraphe 8 de la déclaration de Copenhague de 1990 de la CSCE et d'autres normes relatives aux élections démocratiques⁹¹.

75. L'alinéa 2 de l'article 112 (1) ne permet qu'à un nombre limité d'organisations internationales de déléguer des observateurs. Il est recommandé de revenir sur ces restrictions imposées aux organisations observatrices, notamment les organisations internationales, car elles risquent d'être trop restrictives et pourraient se révéler incompatibles avec le paragraphe 8 du Document de Copenhague de 1990 de la CSCE et d'autres normes internationales.

XIII. Procédures de recours, sanctions

76. Les modifications de 2014 ont introduit des améliorations en ce qui concerne le droit de recours électoraux. L'accès à la justice semble plus clairement garanti : le code électoral fixe des délais clairs et raisonnables de dépôt de plainte avant une élection, puis de prise de la décision en la matière⁹². L'alinéa 9 du nouvel article 120 (1) étend aux agents électoraux la possibilité de porter plainte contre des irrégularités du processus électoral ou d'en signaler, ce qui est un progrès.

77. Malgré ces améliorations, plusieurs recommandations figurant dans l'avis conjoint de 2014 n'ont pas été mises en œuvre et restent valables :

- création d'un système effectif de recours permettant de faire appel de toutes les décisions relatives à une élection devant un organe compétent ;
- harmonisation des différents délais prévus par le processus électoral, y compris les délais relatifs aux procédures de plainte et de recours⁹³ ;
- création d'un mécanisme effectif permettant à tous les candidats et aux citoyens de contester les résultats électoraux pour irrégularités dans les procédures de vote.

⁹¹ Voir Code de bonne conduite en matière électorale, en particulier II. 3.2, et Commission de Venise, Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, en particulier III. 1.4 ([CDL-AD\(2009\)059](#)). Voir aussi [OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, Presidential Election 2016](#), p. 9 : "Civil society representatives ...expressed concern about a lack of legal definition of the term 'political rights' et [the] significant burden related to [the] new requirement to provide additional nomination documents."

⁹² Comme à l'article 57 (1) 26, 26a, 27 et 27a : ces modifications ou dispositions nouvelles clarifient l'examen des plaintes déposées auprès de la CEC. Le délai de contestation des décisions de création de bureaux de vote fixé à l'article 8 (4) a été réduit de 7 à 3 jours, ce qui est une bonne chose (se reporter à ce sujet à la critique concernant le délai de sept jours formulée dans l'avis conjoint de 2014 sur le code électoral, au paragraphe 73). Pour plus ample information sur les délais à fixer dans le cadre du règlement des litiges électoraux, se reporter d'une manière générale à OSCE/BIDDH, *Resolving Election Disputes in the OSCE Area : Towards a Standard Election Dispute Monitoring System*, 2000, p. 11 ss.

⁹³ Voir également la discordance constatée par la Cour administrative suprême entre les délais indiqués dans le code électoral et le code de procédure civile. (OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report, Presidential Election 2016, p. 9).

78. Le code électoral impose à la Cour constitutionnelle de se prononcer dans un délai de deux mois sur les recours dont elle est saisie. Le délai de contestation d'une décision relative à des résultats électoraux devant la Cour constitutionnelle est de 15 jours⁹⁴. Le Code de bonne conduite en matière électorale⁹⁵, eu égard à l'urgence suscitée par le processus électoral, envisage d'habitude des délais plus courts (de 3 à 5 jours). Il est donc recommandé de raccourcir ce délai, car la légalité des résultats d'une élection touche à un intérêt public considérable.

79. Des recommandations antérieures demandant que soit accordé aux électeurs le droit de contester les résultats d'élections n'ont pas été reprises⁹⁶. On lit dans l'avis conjoint de 2014 ainsi que dans l'avis conjoint de 2011, que 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 le faire. Ainsi qu'il est dit 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. 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. » Le code en vigueur accordant le droit de contester les résultats électoraux aux candidats mais pas aux électeurs⁹⁷, ces remarques restent valables. Dans leurs rapports d'observation des élections législatives anticipées du 4 octobre 2014, l'APCE et l'OSCE/BIDDH ont eux aussi recommandé une fois de plus que les électeurs puissent contester les résultats d'un scrutin⁹⁸.

80. Les récentes modifications ont ajouté ou révisé un certain nombre de sanctions dans la troisième partie du code électoral⁹⁹. Le nouvel article 477a, par exemple, punit le candidat qui manque à déclarer ses fonds électoraux. Une nouvelle disposition prévoit aussi des amendes pour les membres des commissions électorales qui enfreignent les règles du code électoral¹⁰⁰. Ces modifications sont bienvenues.

81. Le nouvel article 18 (5) crée des centres interministériels de répression des infractions pénales commises dans le contexte d'un processus électoral. Cette disposition manque de clarté. Le rôle des centres devrait être clarifié, notamment à l'égard des parties prenantes associées à l'examen des litiges électoraux.

⁹⁴ Article 305 (1) du code électoral.

⁹⁵ Code de bonne conduite en matière électorale, II. 3.3 et par. 95.

⁹⁶ Avis conjoint de 2014 sur le projet de code électoral de Bulgarie, paragraphe 72.

⁹⁷ Articles 305, 348, 394 et 459 du code électoral.

⁹⁸ APCE, Observation des élections législatives de Bulgarie (5 octobre 2014), Rapport d'observation d'élection (Doc. 13642), paragraphe 71. Voir également [OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Republic of Bulgaria. Early Parliamentary Elections, 5 octobre 2014.](#)

⁹⁹ Articles 474 (1), 477a, 480 (2), 484 (1), 495 et 496 (2) alinéa 1 du code électoral.

¹⁰⁰ Article 495 (2) du code électoral.