



Intervention de Gianni Buquicchio à la 16^e Conférence européenne des administrations électorales sur le contentieux électoral

27-28 juin 2019, Bratislava, Slovaquie

Madame la ministre de l'Intérieur,

Monsieur le ministre des Affaires étrangères,

Mesdames et Messieurs les membres du corps diplomatiques et
représentants des autorités de la République slovaque,

Mesdames et Messieurs les présidents d'administrations électorales,

Mesdames et Messieurs,

Chers amis,

Il est exceptionnel de voir une conférence des administrations électorales
inaugurée par deux ministres. Cela montre l'importance de l'événement ;
cela montre aussi sa nature.

Les élections sont bien sûr d'abord une affaire interne, l'expression même
de la souveraineté d'un peuple, d'une nation – d'où la présence de Mme
la ministre de l'Intérieur.

Elles s'inscrivent toutefois aussi dans un contexte international. Des textes juridiques de portée universelle, mais aussi régional – comme la Convention européenne des droits de l'homme – exigent le respect du droit à des élections libres – d'où la présence du ministre des Affaires étrangères.

Je le salue comme président en fonction de l'OSCE, une organisation très active dans le domaine électoral, en particulier par les activités de son Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme.

Je tiens aussi à saluer en lui l'ancien Haut Représentant en Bosnie-Herzégovine, et à souligner notre coopération fructueuse à l'époque et à d'autres occasions.

Puisque nous en sommes aux souvenirs, nous voilà revenus en Europe centrale, qui fut la première région où la Commission de Venise exerça son activité lors des bouleversements suivant la chute du mur de Berlin.

Il y avait alors un foisonnement d'initiatives visant une maison unique européenne fondée sur des valeurs communes, les valeurs qui sont le fondement du Conseil de l'Europe : les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit.

Les Etats, jaloux de leur souveraineté, avaient hésité avant de consacrer la création de la Commission de Venise comme premier organisme international en charge des questions constitutionnelles.

Cependant, a la suite des bouleversements dans cette région, ils s'étaient vite rendus à l'évidence que, dans notre monde de plus en plus interdépendant, il n'existe pas de domaine qui n'ait une dimension internationale.

Une dimension internationale, sinon globale. La présence aujourd'hui de participants en provenance des différents continents le prouve.

Notre conférence elle-même a une portée globale : nous organisons aujourd'hui non pas la Conférence des administrations électorales européennes, mais la Conférence européenne des administrations électorales. Il s'agit plus que d'une nuance.

De même, ce que nous avons souvent appelé, par facilité de langage, le patrimoine électoral européen – et que les conférences européennes des administrations électorales contribuent à diffuser voire à définir - ne doit pas être limité à ce que le fameux géographe Alexander von Humboldt appelait une presqu'île occidentale de l'Asie – l'Europe.

Il s'agit en réalité de l'expression de principes universels en matière de démocratie. (A cet égard, je tiens à souligner que les autorités slovaques et la Commission de Venise organisent aujourd'hui la 16^e édition).

Pour en venir à l'Europe, il faut encore souligner que les élections mêmes y ont un aspect international, et même supranational. Nous venons d'élire le Parlement européen et nous pouvons nous réjouir au moins à trois égards : la participation a augmenté ; les enjeux proprement européens sont de plus en plus présents dans la campagne ; les craintes de manipulation ne se sont pas réalisées.

La sécurité des élections a donc été assurée, question combien importante qui était le thème de notre conférence de l'an dernier.

Monsieur le Ministre, vos fonctions en Bosnie-Herzégovine vous ont conduit à voir toutes les facettes des élections, politiques et juridiques.

En effet, vous avez dû traiter une situation politique très complexe en, en même temps, vous avez été confronté à une législation électorale tout aussi complexe.

Aussi grand que soit le gout des juristes pour décortiquer le texte juridique, celui-ci ne doit pas être pris isolément et cacher tout le contexte dans lequel il s'inscrit, et qui lui donne un peu, sinon beaucoup de chair.

La présence de représentants d'organes politiques nous permettra d'éviter ce travers.

Le thème de notre conférence, le contentieux, pourrait ainsi apparaître comme l'objet de débats techniques. Pourtant, sa portée politique peut être considérable.

D'abord, évidemment – et c'est là que le grand public en entend parler - lorsque le résultat d'une élection dans un Etat tout entier ou au moins sur un grand territoire est mis en cause.

On pensera aux élections présidentielles de 2000 aux Etats-Unis, à l'annulation des élections présidentielles de 2004 en Ukraine, et, plus récemment, à celle des élections présidentielles en Autriche.

Plus subtilement, le contentieux est le maillon d'un tissu qui, s'il casse, va s'effiloche. Et ce tissu, ce n'est pas n'importe quel tissu. C'est la démocratie.

Les élections sont au cœur de la démocratie, et des élections libres ne peuvent se concevoir sans respect du droit électoral.

A son tour, le droit électoral ne serait que *lex imperfecta* en l'absence de possibilité de contester ses violations. Donc le contentieux est essentiel. CFQD, c'est ce qu'il fallait démontrer, comme disent les mathématiciens.

Ce n'est dès lors pas par hasard que la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, dans leurs avis, comme les observateurs d'élections, dans leurs rapports, accordent toujours une place de choix au contentieux. Ses faiblesses sont le signe de faiblesses de l'ensemble du processus démocratique.

Mesdames et Messieurs, en tant qu'administrateurs d'élections, vous êtes bien placés pour savoir que les élections ne sont pas l'événement d'un jour mais un processus.

Ce processus commence au plus tard avec l'enregistrement des candidats, sinon déjà avec celui des électeurs, et se termine au plus tôt avec la proclamation des résultats – si ces résultats ne sont pas contestés – et sinon, avec l'adoption des décisions définitives sur les recours contre ces résultats.

Et n'oublions pas les étapes intermédiaires : les campagnes électorales et en particulier l'accès aux médias et au financement des campagnes ; l'organisation des bureaux de vote et, évidemment, les opérations du jour même du scrutin. Le contentieux peut concerner l'ensemble du processus électoral, donc toutes ces étapes.

Mesdames et Messieurs, impliqués comme juges ou parties dans le contentieux électoral, vous connaissez l'importance d'une procédure conforme aux normes internationales. C'est à la définir que nous consacrerons ces deux jours.

Selon la tradition de la Commission de Venise, nous procéderons en trois étapes, qui ne doivent pas forcément être cloisonnées : examen comparatif ; identification des faiblesses éventuelles ; recherche de solutions.

Quand la Commission de Venise relève un problème, ce n'est en effet pas dans un esprit de critique, mais au contraire pour voir quelles améliorations sont possibles.

Nous visons aussi à mettre l'accent sur les solutions déjà trouvées, soit au niveau national, soit au niveau international. C'est ainsi que nous traiterons, notamment, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme comme de celle des cours constitutionnelles.

Nous ne partons donc pas de rien. En ce qui concerne plus particulièrement les travaux de la Commission de Venise, je me référerai au Code de bonne conduite en matière électorale qu'elle a élaboré, et qui est le document de référence du Conseil de l'Europe en la matière. En substance, il affirme ce qui suit :

- L'instance de recours en matière électorale doit être soit une commission électorale, soit un tribunal. Un recours en première instance devant une commission électorale présente l'avantage que cet organe est spécialisé dans le domaine électoral. Cependant, un recours judiciaire en dernière instance doit être possible dans tous les cas.
- La procédure doit être simple et dénuée de formalisme, en particulier en ce qui concerne la recevabilité des recours. Elle ne doit pas être utilisée pour éviter de se prononcer sur une question délicate.
- La loi doit être claire et simple quant aux pouvoirs des différentes juridictions.
- Le Code de bonne conduite en matière électorale prévoit aussi que l'instance de recours doit être compétente notamment en ce qui concerne le droit de vote – y compris les listes électorales – et l'éligibilité, la validité des candidatures, le respect des règles de la campagne électorale et le résultat du scrutin.
- L'instance de recours doit en outre pouvoir annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat. L'annulation doit être possible aussi bien pour l'ensemble de l'élection qu'au niveau d'une circonscription ou au niveau d'un bureau de vote.

- Tout candidat comme tout électeur de la circonscription doit avoir qualité pour recourir. Un quorum raisonnable peut toutefois être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats des élections.
- Les délais de recours et les délais pour prendre une décision sur recours, ceux-ci doivent être courts (trois à cinq jours en première instance). En effet, la rapidité de la procédure est souvent cruciale lorsqu'il s'agit de remédier à un problème avant l'élection, ou de trancher sur les résultats, surtout si le climat politique est tendu.
- Un procès équitable doit être garanti, en particulier le droit au contradictoire.

Quinze ans après l'adoption du Code de bonne conduite en matière électorale, la Commission de Venise a décidé d'élaborer une étude comparative sur le contentieux électoral, qui pourrait conduire à de nouvelles recommandations.

Vos réflexions de ces deux jours apporteront de précieux éléments en vue de la rédaction de ce texte, qui devrait être adopté à l'une des prochaines sessions de la Commission.

Mesdames et Messieurs,

La large participation à cette conférence assure non seulement une diversité géographique, mais une diversité dans la – grande – qualité des participants. Elle permet de rassembler des praticiens de l'administration des élections et du contentieux électoral.

Les organisations internationales sont elles-mêmes représentées par toute une palette de compétences : si l'on s'en tient au Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire observe les élections et en fait une appréciation politique ; la Commission de Venise procède à une analyse juridique, synthétise les normes internationales et évalue leur respect par la législation.

Enfin, la Cour européenne des droits de l'homme juge les violations des droits fondamentaux.

La coordination de ces compétences complémentaires, nationales et internationales, assurera le succès de nos travaux.

Je vous souhaite dès lors des débats fructueux.