



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 9 novembre 2005

CDL-EL(2005)038
Fr. seul.

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

en coopération avec
LE MINISTRE DE LA JUSTICE
DE LA REPUBLIQUE D'AZERBAIDJAN

et

LA DIRECTION GENERALE DES AFFAIRES JURIDIQUES
DU CONSEIL DE L'EUROPE

SEMINAIRE SUR LE RÔLE DES JUGES
EN MATIERE DE REGLEMENT
DU CONTENTIEUX ELECTORAL

Bakou, 29-30 septembre 2005

RAPPORT

« LE TRAITEMENT JUDICIAIRE ET ADMINISTRATIF EN ITALIE
DU CONTENTIEUX ELECTORAL ET INTERACTION ENTRE LES DIVERSES
INSTITUTIONS CONCERNEES ; COMPARAISON AVEC LA SITUATION
EN AZERBAÏDJAN »

par
M. Antonio MUNGO (Juge, Tribunal de Naples, Italie)

I. Généralités

L'objectif du séminaire de formation est de faire une réflexion sur le rôle du juge en matière de règlement du contentieux électoral.

La présence de juges provenant de différents pays offre la possibilité d'analyser le thème en faisant une comparaison entre les différentes solutions adoptées.

Le but de cette fiche technique est donc de:

- a. rendre possible une connaissance simple et rapide du système italien politique – institutionnel, ainsi que judiciaire, ce qui est indispensable pour la compréhension des arguments suivants.
- b. clarifier, en général, quel est l'espace accordé par le système italien à l'activité des juges, en ce qui concerne les conflits en matière électorale, compte tenu des réflexions de la doctrine et des principaux arrêts jurisprudentiels.
- c. spécifier, en particulier, s'il y a un espace d'intervention du juge italien hors des procédures judiciaires introduites par les sujets intéressés.
- d. effectuer des comparaisons entre le système italien et celui d'Azerbaïdjan.

II. Bref aperçu du système institutionnel italien: Le Parlement



L'Italie est une République Parlementaire.

La souveraineté appartient au Peuple, qui l'exerce selon les formes et dans les limites de la Constitution (article 1, alinéa 2, de la Constitution italienne).

D'après l'article 55 de la Constitution, le Parlement est composé de deux organes : la **Chambre des Députés** et le **Sénat de la République**, auxquels sont assignés des pouvoirs identiques, selon le principe du « *Bicamérisme parfait* ».

Les fonctions du Parlement, en bref, sont :

- la fonction de *révision constitutionnelle* (article 138 de la Constitution) ;
- la fonction *législative* (articles 70 et suivantes) ;
- la fonction *d'orientation politique*, exprimée par l'attribution et la révocation de la confiance au Gouvernement (article 94 de la Constitution), ainsi que par l'approbation de motions, résolutions, ordres du jour, etc. ;

- la fonction d'*inspection* sur le Gouvernement, qui s'exprime par les motions, les interrogations, etc.

La Constitution prévoit des hypothèses dans lesquelles les deux Chambres sont réunies ensemble (il s'agit alors du Parlement « *en séance commune* »), pour exercer des fonctions particulières, et précisément :

- l'élection du Président de la République, à laquelle participent aussi des délégués des Régions ;
- le serment du Président de la République ;
- la mise en examen du Président de la République pour certains crimes spécifiques (haute trahison ou attentat à la Constitution) ;
- l'élection d'un tiers des juges constitutionnels, ainsi que d'un tiers des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Le Sénat et la Chambre des Députés sont élus par suffrage « *universel* » (par opposition aux suffrages restreints, celui dans lequel l'électorat, n'étant limité par aucune condition de fortune ou de « capacités », est en principe ouvert à tous, aux deux sexes, mais qui peut impliquer des exclusions, à raison du trop jeune âge ou de l'indignité), *direct* et *secret*.

Le deux Chambres sont toutes les deux normalement en charge pour une durée de cinq ans (sauf que le Président de la République exerce le pouvoir de dissolution anticipée dans le cas prévu par la Constitution), mais elles se différencient par leur composition et par le critère d'élection.

Les Députés, qui doivent être âgés d'au moins 25 ans, au nombre de 630, sont élus par tous les citoyens qui sont majeurs (18 ans).

Les Sénateurs électifs, qui doivent être âgés d'au moins 40 ans, au nombre de 315, sont élus par tous les citoyens âgés d'au moins 25 ans. Les ex-Présidents de la République, aussi bien que les Sénateurs à vie, nommés au nombre de cinq maximums par le Président de République entre les citoyens ayant honoré la patrie, sont aussi membres du Sénat.

Quant aux critères d'élection, il faut bien distinguer :

- La Chambre des Députés élue sur la base de « *Circonscription* », c'est-à-dire une division géographique du territoire de l'Etat, dans laquelle sont élus un ou plusieurs membres de l'assemblée. Les sièges sont distribués entre les circonscriptions, en divisant le numéro des citoyens (sur la base du dernier recensement) par 618 (douze sièges sont réservés à la Circonscription Etranger, dont font partie les citoyens qui résident à l'étranger) et en distribuant les sièges en proportion à la population de chaque Circonscription.
- Le Sénat de la République est élu sur une base régionale. En Italie, il y a 20 régions, entre lesquelles sont repartis les sièges, en nombre de 309 (six sièges sont réservés à la Circonscription Etranger), en proportion à la population de chaque Circonscription.

III. Bref aperçu du système institutionnel italien : Les administrations locales

Un des thèmes les plus délicats des démocraties modernes est la recherche constante d'un point d'équilibre entre l'unité nationale et le respect des exigences d'autonomie normative, administrative et fiscale des Administrations locales.

Le pendule oscille toujours entre un système centralisé ou plus ou moins décentralisé, jusqu'à arriver à l'Etat Fédéral ou à la Confédération d'Etats indépendants, compte tenu de la situation historique et de la majeure ou mineure force des instances autonomistes locales.

En Italie, la Constitution affirme les principes d'unité et d'indivisibilité de l'Etat, en reconnaissant - en même temps - les valeurs des Administrations locales et de la décentralisation administrative.

En particulier, la République est constituée de régions (où est reconnu aussi le pouvoir législatif), de provinces, de communes et de villes métropolitaines (qui sont toutes titulaires des fonctions administratives).

Il s'agit d'administrations autonomes dotées d'un statut propre, ainsi que de pouvoirs et fonctions dans les limites fixées par la Constitution. Elles sont aussi titulaires d'une certaine autonomie financière, quant aux recettes et aux dépenses.

Les organes des administrations locales (souvent, un Président, une assemblée générale et un Comité Exécutif) sont élus par des systèmes différents, bien que les principes en la matière soient toujours les mêmes.

En ce qui concerne les Régions, le système électoral ainsi que les hypothèses d'inéligibilité et d'incompatibilité sont déterminés par la loi régionale, sauf le respect des principes fondamentaux fixés par la loi de l'Etat, qui détermine aussi la durée des organes.

Il est applicable - en général - un système d'élection du Président de la Région par suffrage universel et direct sauf, le cas échéant, ce qui est établi sur le point par le statut régional (la loi fondamentale de la Région qui en détermine la forme de gouvernement, ainsi que les principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement, approuvés par une majorité qualifiée).

En ce qui concerne les autres administrations locales, c'est la loi de l'Etat qui en a déterminé les organes, ainsi que leur fonctionnement, y compris le système électoral.

Nous n'avons pas la possibilité d'effectuer une analyse détaillée des différences entre les systèmes électoraux concernant les chambres parlementaires et les distinctes administrations locales.

Il est plutôt utile – compte tenu du but de ce travail – d'exposer les principes généraux en faisant référence, la cas échéant, à quelques différences particulièrement significatives.

IV. L'Italie des Régions



V. Bref aperçu de l'Ordre juridictionnel italien : la fonction juridictionnelle et la distinction des juges



Palazzo dei Marescialli, sede del Consiglio Superiore della Magistratura.

La Constitution prévoit que la fonction juridictionnelle soit ainsi répartie:

1. La juridiction constitutionnelle :

Elle est attribuée au **Conseil constitutionnel**, composée de quinze juges dont un tiers est nommé par le Président de la République, un tiers par le Parlement en séance commune et un tiers par les magistratures suprêmes ordinaires et administratives (article 135 de la Constitution).

Le Conseil constitutionnel connaît (article 134 de la Constitution) :

- a. des litiges relatifs à la légitimité constitutionnelle des lois et des actes, ayant force de loi, de l'Etat et des Régions ;
- b. des conflits d'attribution entre les pouvoirs de l'Etat et des conflits entre l'Etat et les Régions et entre les Régions ;
- c. des accusations formulées contre le Président de la République, conformément à la Constitution (cf. article 90 de la Constitution).

Le **contrôle de la légitimité constitutionnelle des lois** peut être introduit en voie principale par des sujets spécifiquement légitimés (Etat, Régions, Provinces autonomes) (cf. articles 37-42 de la loi constitutionnelle no. 87 du 11 mars 1953), ou bien en voie incidente par un juge qui, au cours d'un procès, considère que la constitutionnalité de la loi à appliquer au cas d'espèce est douteuse. Dans cette dernière hypothèse, la question de constitutionnalité doit être importante aux fins du règlement du procès et ne doit pas être manifestement dépourvue de tout fondement (cf. article 1 de la loi constitutionnelle no. 1 du 9 février 1948 ; articles 23-30 de la loi constitutionnelle no. 87 du 11 mars 1953).

2. La juridiction ordinaire

La juridiction ordinaire est exercée par des **magistrats ordinaires** considérés comme tels puisqu'ils ont été institués et soumis aux normes du système juridique (article 102 de la Constitution ; articles 1 et 4 du décret royal no. 12 du 30 janvier 1941). Ils diffèrent des autres juges en raison de la réserve d'indépendance prévue par la Constitution (articles 101-104 de la Constitution) et en raison du fait qu'ils sont soumis au pouvoir du Conseil supérieur de la magistrature qui en représente l'organe de gouvernement autonome (dont la constitution et le fonctionnement sont réglementés par la loi no. 195 du 24 mars 1958 et par le D.P.R. no. 916 du 16 septembre 1958).

La juridiction ordinaire comprend deux secteurs : le **secteur pénal**, qui décide du bien-fondé de l'action publique exercée par le ministère public à l'encontre d'un sujet déterminé, et le **secteur civil**, chargé de la sauvegarde juridique des droits relatifs aux rapports entre sujets privés ou entre ces derniers et l'administration publique, lorsque cette dernière, dans l'exercice de ses fonctions, porte préjudice au droit subjectif d'une autre personne.

Le procès pénal est intenté par un magistrat du parquet qui appartient, lui aussi, à la magistrature ordinaire (article 107 de la Constitution, dernier alinéa).

Le procès civil peut être intenté par tout sujet public ou privé, appelé demandeur, à l'égard d'un autre sujet, qui revêt la qualité de destinataire de la demande, appelé défendeur.

Les procès civils et pénaux sont réglementés par deux corps distincts de normes juridiques : le code de procédure civile et le code de procédure pénale.

Le procès civil a été partiellement modifié par une loi de 1990 (no. 353 du 26 novembre), à compter du 30 avril 1995, afin d'en rendre plus rapide et efficace le déroulement. La structure actuelle articule l'activité judiciaire en audiences consacrées, respectivement, à la vérification de la constitution régulière du rapport judiciaire, au déroulement de la cause et à la tentative de conciliation, à l'instruction probatoire, aux débats et à la décision.

Le code de procédure pénale, au contraire, a été complètement réformé en 1988 et est passé d'un système de type inquisitoire à un système fondamentalement accusatoire qui s'inspire, entre autres, des principes de l'égalité entre l'accusation et la défense et de la formation orale de la preuve au cours des débats, devant le juge siégeant en audience publique (cf. loi no. 81 du 16 février 1987, contenant la délégation pour la promulgation du nouveau code de procédure pénale).

Après de nombreuses interventions normatives, qui ont dans le temps, à plusieurs égards, atténué le caractère accusatoire de la procédure pénale au nom de l'exigence d'une défense sociale vis-à-vis de la criminalité organisée, la modification récente de l'article 111 de la Constitution, introduite par la loi constitutionnelle no. 2 du 23 novembre 2000, a expressément consacré le principe d'inspiration accusatoire de la formation en contradictoire de la preuve et a rendu indéfectible la sauvegarde du droit à la preuve du prévenu.

La réforme de l'article 111 de la Constitution, concerne tout procès, tant civil que pénal, administratif ou comptable, là où l'article élève au rang de garantie expresse la règle d'un procès équitable, règle selon laquelle tout procès doit se dérouler en contradictoire entre les parties, en condition d'égalité, devant un juge tiers et impartial et doit avoir une durée raisonnable.

Le droit à une durée raisonnable du procès a été récemment reconnu par la loi no. 89 du 24 mars 2001, qui attribue aux parties le droit de demander à l'Etat, en cas de violation dudit droit, une réparation pécuniaire adéquate.

La juridiction ordinaire est administrée par des juges "**professionnels**" et par des juges "**honoraires**" qui constituent l'ordre judiciaire (article 4 du décret royal no. 12 du 30 janvier 1941).

Plus particulièrement, l'ordre judiciaire est constitué des auditeurs de justice, des juges de toute qualification des tribunaux d'instance, des tribunaux de grande instance, des cours d'appel et de la Cour de Cassation ainsi que des magistrats du Parquet.

Les juges conciliateurs et les juges conciliateurs suppléants appartenaient eux aussi à l'ordre judiciaire, comme magistrats honoraires (fonctions désormais supprimées qui sont à présent exercées seulement jusqu'à la fin du mandat des juges déjà nommés).

A l'heure actuelle, la magistrature honoraire se compose de **juges de paix** (loi no. 374 du 21 novembre 1991 ; DPR no. 404 du 28 août 1992) - dont la compétence, tant au civil qu'au pénal, concerne des matières soustraites à la juridiction des juges professionnels - de **juges honoraires** (loi no. 276 du 22 juillet 1997 ; décret-loi no. 328 du 21 septembre 1998, converti en loi no. 221 du 19 novembre 1998) qui composent les « *Sezioni stralcio* », c'est-à-dire des Chambres expressément instituées afin d'éliminer les affaires civiles pendantes à la date du 30 avril 1995,

de **juges honoraires de tribunal** (*g.o.t. giudici onorari di tribunale*), de support auprès des juridictions du siège, et de **procureurs honoraires adjoints** (*v.p.o. vice procuratori onorari*) auprès des juridictions du parquet, d'**experts** du tribunal et de la chambre des mineurs de la cour d'appel, de **jurés des cours d'assises** (loi no. 287 du 10 avril 1951), d'experts membres du tribunal de l'application des peines (tribunale di sorveglianza) (cf. article 70 de la loi no. 354 du 26 juillet 1975) et des **chambres agraires spécialisées** (cf. articles 2-4 de la loi no. 320 du 2 mars 1963).

Actuellement, la justice, tant dans le secteur civil que dans le secteur pénal, est administrée par : le Juge de Paix, le Tribunal de Grande Instance, la Cour d'Appel, la Cour de Cassation, le Tribunal pour enfant, le Juge de l'application des peines et le Tribunal de l'application des peines (article 1 du décret royal no. 12 du 30 janvier 1941).

Par la réforme sur le juge unique du premier degré (décret législatif no. 51 du 19 février 1998) a eu lieu la restructuration des tribunaux du premier degré : le poste du juge d'instance a été supprimé et ses compétences transférées au tribunal qui a maintenant tant une composition à juge unique, pour les affaires les moins complexes, qu'une composition collégiale pour les affaires les plus complexes.

De même, le parquet auprès du tribunal d'instance d'arrondissement (« *pretura circondariale* ») a été supprimé et ses fonctions transférées au parquet du tribunal. Dans la même perspective, les juges d'instance honoraires adjoints (« *vice pretore onorario* »), c'est-à-dire les magistrats honoraires en fonction auprès de la juridiction du siège ainsi supprimée (la pretura), ont changé leur dénomination et s'appellent à présent juges honoraires du tribunal.

3. Les juridictions spéciales

La Constitution interdit l'institution de nouveaux juges "extraordinaires ou spéciaux" et permet ainsi, dans le cadre de la juridiction ordinaire, l'institution de chambres spécialisées dans des secteurs déterminés, caractérisées par la présence contemporaine, dans la même juridiction du siège, de magistrats ordinaires et de citoyens étrangers à l'ordre judiciaire qui présentent les conditions nécessaires pour remplir la fonction qui leur est attribuée (par exemple, les chambres agraires spécialisées) (article 102 de la Constitution).

Il y a cependant des juges spéciaux, tels que les juges administratifs, la Cour des comptes et le juge militaire, qui existaient déjà avant l'entrée en vigueur de la Constitution (article 103 de la Constitution).

La Cour des comptes est composée de magistrats comptables. Auprès de la Cour, un Parquet général a été institué et des fonctions d'enquête lui ont été attribuées. La magistrature comptable a été récemment réformée par la création de chambres juridictionnelles et d'enquête autonomes au niveau régional.

Le Conseil de Présidence de ladite Cour est un organe de gouvernement autonome.

Outre sa compétence en matière de contrôle préventif de la légitimité de nombreux actes du Gouvernement et d'autres organismes publics et en matière de contrôle de la gestion du budget et du patrimoine des administrations publiques, la Cour des comptes statue également en matière de comptabilité publique, de comptabilité relative aux retraites et de responsabilité des employés et des fonctionnaires de l'Etat ou des autres organismes publics.

Les juges militaires, compétents pour connaître des délits militaires commis par les membres des forces armées, représentent un ordre distinct de la magistrature ordinaire, administré par un organe de gouvernement autonome, le Conseil supérieur de la magistrature militaire.

La juridiction administrative est attribuée à un ensemble d'organes, séparés de la magistrature ordinaire : les tribunaux administratifs régionaux, comme juges du premier degré, et le Conseil d'Etat, comme juge du second degré.

L'organe de gouvernement autonome des juges administratifs est le Conseil de présidence de la magistrature administrative, composé non seulement du président du Conseil d'Etat, de quatre magistrats en fonction auprès du Conseil d'Etat, de six magistrats en fonction auprès des tribunaux administratifs régionaux, mais aussi de membres laïques, c'est-à-dire de quatre citoyens élus, deux par la Chambre des députés et deux par le Sénat de la République à la majorité absolue, parmi les professeurs de faculté titulaires de chaires en matières juridiques ou parmi les avocats ayant vingt années d'activité professionnelle. Le Conseil de présidence de la magistrature administrative se compose également de membres suppléants, choisis parmi les magistrats du Conseil d'Etat et des Tribunaux administratifs régionaux. Sa composition actuelle, avec la présence des membres laïques, est due à la récente modification de l'article 7 de la loi no. 186 du 27 avril 1982, portant règlement de la juridiction administrative, modification introduite par la loi no. 205 du 21 juillet 2000, et en particulier par l'article 18.

Le juge administratif exerce le contrôle de la légitimité (et non pas du fond, entendu comme contrôle de l'opportunité) des actes administratifs : le recours devant la juridiction administrative a pour but d'obtenir l'annulation juridictionnelle de l'acte administratif considéré comme vicié pour incompétence, violation de la loi ou excès de pouvoir.

D'une manière générale, la compétence de la juridiction ordinaire et de la juridiction administrative est déterminée eu égard à la position subjective - droit subjectif et intérêt légitime - qui est faite valoir en justice : la juridiction administrative (à l'exception de matières particulières réservées à la juridiction exclusive du juge administratif, matières dont le nombre a été récemment augmenté par la loi no. 205 du 21 juillet 2000) est le juge de l'intérêt légitime.

VI. Le rôle du juge italien dans la résolution des conflits électoraux

Il s'agit du thème central de ce séminaire d'étude qu'il faut aborder en faisant des distinctions.

a) Le rôle du juge en tant qu'expression du pouvoir juridictionnel

Le Conseil de l'Europe, et notamment la Commission de Venise, a souligné qu'« *afin que les règles du droit électoral ne restent pas lettre morte, leur non-respect doit pouvoir être contesté devant un organe de recours. Cela vaut en particulier du résultat de l'élection, dont la contestation permet d'invoquer les irrégularités dans la procédure de vote ; cela vaut aussi d'actes pris avant l'élection, en particulier en ce qui concerne le droit de vote, les listes électorales et l'éligibilité, la validité des candidatures, le respect des règles de la campagne électorale et l'accès aux médias ou le financement des partis* ».

En ce qui concerne les conflits électoraux, il est tout d'abord demandé au juge italien de mener la tâche qui lui est normalement confiée : trancher les litiges qui naissent par la suite du déroulement et de la conclusion des opérations électorales.

On peut dire qu'en utilisant le terme « *contentieux électoral* » on indique l'ensemble des règles qui permettent à chaque candidat, à chaque représentant des listes ou à chaque citoyen intéressé au déroulement correct des élections, de proposer un recours s'il estime qu'il y a eu des irrégularités par rapport aux opérations électorales.

Il est toutefois nécessaire de préciser qu'en ce qui concerne les élections de Sénateurs et des Députés (les membres des deux Chambres Parlementaires), le juge est exclu du contrôle de régularité des opérations électorales, ainsi que des cas de situations d'« *inéligibilité* » ou « *incompatibilité* » des candidats (dont nous parlerons par la suite).

Le législateur italien a estimé que, pour assurer l'indépendance du Parlement, et donc de ceux qui en font partie, il fallait confier le contrôle (nommé traditionnellement « *vérification des pouvoirs* ») à un organe spécial constitué au sein de chaque Chambre : **Le Conseil des Elections**.

Celui-ci formule des propositions qui sont examinées par l'assemblée - elle-même - qui prend ses décisions, sans qu'il n'y ait la possibilité de recours juridictionnel.

Il s'agit d'une solution critique par une partie de la doctrine constitutionnelle, en tant que confiant à la majorité le pouvoir de décider sur la régularité des élections ; le contrôle juridictionnel est remplacé par le contrôle politique.

Le problème est très intéressant, compte tenu surtout de la solution différente adoptée en Azerbaïdjan, où le pouvoir de contrôler et valider les élections des membres de l'assemblée parlementaire est attribué à la Cour constitutionnelle ; néanmoins, la question reste en dehors du thème du séminaire.

En revanche, en ce qui concerne les élections locales (Régionale, Provinciale, et Communale), la garantie de régularité des opérations découle, entre autre, de la possibilité du contrôle juridictionnel.

Le législateur a reconnu en effet au juge le pouvoir de vérifier la légitimité des actes de tous les organismes qui, à différents titres, sont impliqués dans les opérations électorales (par exemple, une décision adoptée par une des Commissions électorales).

Il faut préciser qu'il s'agit d'un contrôle « *en pourvoi* », dans le sens que le juge n'intervient qu'à la suite d'un recours proposé par l'un des sujets intéressés ; le juge ne peut qu'examiner les motifs qui sont induits par le recourant, en excluant la possibilité d'un contrôle « *d'office* » à caractère générale.

Il me semble aussi important de souligner encore qu'en Italie - en général - c'est le juge « *administratif* » qui est compétent pour l'examen des recours juridictionnels qui concernent les opérations électorales (dans l'hypothèse où ils sont admis).

Le choix du législateur, quant à la compétence juridictionnelle (administrative), se justifie en relation de la nature « *publique* » des intérêts qui sont reliés à la régularité des opérations électorales.

Il est très important de préciser que dans ledit cas, le contrôle exercé par le juge est effectué au moyen d'une vérification de la seule légitimité des actes, c'est-à-dire que le juge va vérifier si ceux-ci ont été adoptés dans le respect de la loi en la matière, sans pouvoir évaluer leur « *opportunité* ».

Un contrôle différent, et aussi très délicat, a pour objet l'existence, le cas échéant, de situation d'« **inéligibilité** » (situation de celui qui légalement ne peut pas être élu, soit dans aucune circonscription – inéligibilité « *absolue* », comme dans le cas du citoyen étranger – soit dans certaines circonscriptions seulement – inéligibilité « *relative* », par exemple celle du juge dans la circonscription dans laquelle il exerce ses fonctions, selon la loi concernant les élections parlementaires) ou « **incompatibilité** » (c'est-à-dire l'impossibilité légale de cumuler soit certaines fonctions publiques, soit certains mandats électifs, soit une fonction publique ou un mandat électif avec certaines occupations ou situations privées).

La violation des règles concernant « **l'inéligibilité** » détermine, le cas échéant, la nullité de l'élection, alors que, dans le cas d'« **incompatibilité** », il est reconnu au candidat la possibilité de choisir entre les fonctions incompatibles, en levant la situation interdite par la loi.

Soit qu'il s'agisse d'inéligibilité, soit d'incompatibilité – et avec l'exclusion des élections parlementaires – le contrôle sur ce point est confié au juge, bien qu'il soit nécessaire de préciser les circonstances suivantes :

En premier lieu, dans le cas d'élections des Conseils Régionaux (les « Parlements » des Régions), la décision dans ce domaine est tout d'abord adoptée par l'assemblée elle-même en étant toutefois opposable devant le juge par un recours présenté par chaque sujet intéressé.

Ensuite, il s'agit d'une décision qui concerne le « **droit subjectif** » à être élu, et c'est le juge « **ordinaire** » - saisi par n'importe quel sujet intéressé - qui est compétent sur ce point.

b) Le rôle du juge en tant que membre des Commissions Electorales

Les lignes directrices du code de « bonne conduite » en matière électorale adoptées par la Commission de Venise prévoient qu'un organe impartial doit être compétent pour l'application du droit électoral. En l'absence d'une longue tradition d'indépendance de l'administration face au pouvoir politique, des commissions électorales indépendantes et impartiales doivent être créées, du niveau national au niveau du bureau de vote.

Il faut donc souligner qu'en matière d'élections la loi italienne a conféré aux juges des autres compétences très importants qui, toutefois, ne sont pas en expression directe avec le pouvoir juridictionnel qui leur a été confié.

En effet, tant dans l'hypothèse d'élection parlementaire que des organismes locaux, ils sont constitués - à différents niveaux - de **Commissions Electorales** (c'est-à-dire, **Bureau Electoral Central National**, au niveau de la Cour de Cassation, **Bureau Electoral Régional**, au niveau de la Cour d'Appel, **Bureau de la Circonscription**, au niveau du Tribunal de Grande Instance) qu'il ne faut pas confondre avec le **Bureau** de chaque « **section de vote** » (dont le Président et les autres membre sont nommés par le Président de la Cour d'Appel territorialement compétente), c'est-à-dire le lieu désigné où les électeurs vont déposer leur bulletin de vote. La division du territoire en sections de vote, à la différence du sectionnement électoral, ne crée pas des collèges électoraux séparés, mais est simplement une division matérielle destinée à faciliter aux citoyens l'accomplissement de leur devoir, en rapprochant d'eux le lieu.

Ces Commissions Electorales, comme prévu aussi par le code électoral azerbaïdjanais (article 17.3), sont des **organismes indépendants**, bien qu'elles coopèrent pour certaines activités avec l'administration de l'Etat (ex. Préfecture, Commune, etc.).

En ce qui concerne la question la plus délicate relative à leur **composition**, le législateur italien a sans doute suivi l'indication expresse plusieurs fois par le Conseil de l'Europe – et notamment par la Commission de Venise – selon laquelle, pour établir la légitimité du processus électoral, il est essentiel que les Commissions travaillent dans la transparence et que leurs membres soient nommés en toute indépendance.

En effet, les Commission électorales sont toujours composées par un ou plusieurs magistrats, **nommés par le Président du Tribunal ou de la Cour d'Appel ou de la Cour de Cassation** (qui désigne aussi le Président de la Commission, qui est toujours un juge), sans que le Parlement ou le Gouvernement italien (ou n'importe quelle autre autorité politique) aient aucune influence sur la procédure de nomination (à la différence de l'Azerbaïdjan ; v. article 24 relatif à la participation de l'assemblée parlementaire et d'autres sujets dans la procédure de nomination de la Commission Electorale Centrale).

Le législateur italien a donc choisi de séparer nettement les organismes chargés d'assurer la régularité du processus électoral du pouvoir politique.

Il a estimé que la position d'autonomie et d'indépendance des juges italiens – qui leur assure l'expression libre dans l'activité d'interprétation et d'application de la loi – constitue une véritable garantie en ce qui concerne la régularité des opérations électorales.

Pour bien comprendre les différences entre les différents systèmes nationaux, il faut tout d'abord préciser qu'à la différence de l'Azerbaïdjan, les Commissions Electorales, tant par rapport aux élections parlementaires qu'aux élections des organismes locaux, n'ont pas caractère stable.

Elles sont nommées à l'occasion des élections et restent en charge jusqu'à la fin des opérations ; d'autre part, leurs membres (les juges) conservent leur position professionnelle, en étant simplement « *détachés* » pendant le période des opérations.

Il faut ajouter qu'en Italie il existe aussi des **Commissions communales** (le Bureau Electoral – le Maire ou la Commission Electorale Communale – ou, au niveau supérieur, la Commission Electorale Circondariale), ayant caractère stable, chargées de préparer, contrôler et réviser périodiquement (deux fois par an) les listes des électeurs (qui y sont inscrits d'office) ainsi que les sections électorales.

Il s'agit d'organes administratifs, nommés par le Conseil Communale (Commission Electorale Communale) ou par le Président de la Cour d'Appel (Commission Electorale Circondariale).

S'il y a question à propos des actes des Commissions, l'intéressé peut recourir à la Cour d'Appel, avec une procédure judiciaire simplifiée, et, le cas échéant, à la Cour de Cassation.

Il est difficile d'énumérer de façon précise toutes les opérations confiées aux Commissions, qui sont d'ailleurs différentes par rapport aux types d'élections. Néanmoins, on peut chercher de les résumer, compte tenu de leur finalité respective :

- a. dans la **phase qui précède les opérations de vote**, les contrôles formels concernent les limites de représentativité de chaque liste de candidats (signatures authentifiées et légitimation des électeurs qui « *présentent* » la liste), la recevabilité de chaque marque de liste (surtout par rapport à son originalité), l'identité, ainsi que l'accord à la candidature et la légitimation, de chaque liste de candidats.

- b. dans la **phase successive aux opérations de vote** – qui se sont déroulées dans chaque section de vote, on procède d’abord par résoudre les contestations formelles relatives aux bulletins de vote et produites dans chaque section de vote ; par la suite, sont résumés les résultats envoyés par lesdites sections, déterminant - sur la base d’un calcul de pourcentage qui est différent pour chaque élection - ceux qui sont élus.

Il est important de souligner - encore une fois - que les décisions de la Commission, bien qu’adoptées par des juges, n’ont pas de caractère juridictionnel, mais administratif ; elles sont donc opposables devant le juge en tant qu’actes administratifs.

S’il est question, par exemple, de l’admission d’une liste ou d’un candidat, comme en ce qui concerne l’originalité de la marque de la liste, la première Commission (en général, au niveau du Tribunal) prend sa décision, toujours motivée, contre laquelle il est possible de faire appel auprès de la Commission au niveau supérieur (en général, au niveau de la Cour d’Appel).

Une fois que la voie « administrative » devant les Commissions a été épuisée, l’intéressé peut toujours se pourvoir devant le juge (administratif), en première instance et en appel, et, le cas échéant, il peut aussi obtenir des ordonnances urgentes visant à obtenir un effet « *suspensif* » de la situation de fait (afin d’éviter un danger imminent), avant la conclusion du jugement « *au fond* ».

D’autre part, c’est ledit code de bonne conduite électoral - lui-même - qui prévoit que la procédure de recours devrait être la plus brève possible, en tout cas en ce qui concerne les décisions à prendre avant l’élection. Sur ce point, il faut éviter deux écueils : d’une part, que la procédure de recours retarde le processus électoral ; d’autre part, que, faute d’effet suspensif, les décisions sur recours qui pouvaient être prises avant ne soient prises après les élections. En outre, les décisions relatives aux résultats de l’élection ne doivent pas tarder, surtout si le climat politique est tendu. Cela implique à la fois des délais de recours très courts et que l’instance de recours soit tenue de statuer aussitôt que possible.

VII. Conclusion

En terminant ce bref exposé, on peut chercher de tirer quelques conclusions.

Les valeurs de l’autonomie et de l’indépendance de l’ordre judiciaire, par rapport aux autres pouvoirs de l’Etat demeurent irremplaçables dans la construction d’un véritable Etat démocratique, quelle qu’en soit la forme institutionnelle.

Cette position tout à fait unique de l’ordre judiciaire justifie sans doute - et rend souhaitable - que les juges coopèrent au processus électoral, comme garants de la régularité de son déroulement, tant dans la phase préalable que dans la vérification des résultats et de la légitimité des actes des différents sujets qui sont impliqués.

Si nous avons la capacité d’assurer – aussi (mais non seulement) par la coopération d’un ordre judiciaire autonome et indépendant – la régularité et la transparence des opérations électorales, en faisant en sorte que le peuple acquière une confiance institutionnelle de plus en plus croissante, nous serons véritablement sur la juste voie pour la construction et la conservation du pilier sur lequel est fondé le respect des droits humains : l’Etat démocratique.

Merci pour votre écoute.