

TRIBUNAL MIXTE DES NOUVELLES - HEBRIDES

CONTENTIEUX ELECTORAL

Elections à l'Assemblée Représentative du 10 novembre 1975 pour la désignation des représentants de la population de la Circonscription de Luganville.

Appels déposés par GEORGES CRONSTAEDT et LOUIS VATU c/- MARY GILU et SHEM RARUA et par MARY GILU c/-GEORGES CRONSTAEDT et LOUIS VATU concernant la Décision N° 3 de la Commission du Contentieux Electoral du 7 mai 1976.

J U G E M E N T

Dans sa décision statuant sur les observations faites par MM. CRONSTAEDT, HUTTON, MOLIVA et VATU que l'élection des membres de l'Assemblée Représentative pour la Circonscription urbaine de Luganville à laquelle il a été procédé le 10 novembre 1975 soit déclarée nulle, la Commission du Contentieux Electoral a constaté que cinquante-sept électeurs inscrits sur les listes électorales de Santo Ville ne résidaient pas à Santo Ville et n'étaient par conséquent pas habilités à voter pour l'élection des membres représentant la Circonscription urbaine de Luganville et a déclaré nuls les votes exprimés par ces électeurs.

Me. de PREVILLE, pour le compte des appelants Georges CRONSTAEDT et Louis VATU, a conclu, dans un mémoire en date du 24 mai 1976 déposé à l'appui de la requête d'appel du 21 mai de Georges CRONSTAEDT, qu'il appartenait au Tribunal Mixte de décider "in limine litis" si la Commission du Contentieux Electoral était ou non compétente dans l'examen d'un contentieux électoral, pour examiner des questions relatives à la préparation des listes électorales. Il a souligné que, alors que l'article 94 du Règlement Conjoint N° 30 de 1975 ne confère à la Commission du Contentieux Electoral que la compétence de statuer sur les observations à elle faites contestant "la régularité du scrutin" dans une circonscription électorale, l'article 13 de l'Echange de Notes du 29 août 1975 relatif à l'institution de l'Assemblée Représentative dispose dans sa première phrase que le "contentieux électoral" devra être soumis à l'examen d'une "commission spéciale". Il a soutenu que le terme "contentieux électoral" était beaucoup plus étendu que le terme "régularité du scrutin" de l'article 94(1) du Règlement Conjoint N° 30 de 1975 couvrant les opérations électorales avant et après le scrutin, et que les électeur n'ayant pas la possibilité de faire appel auprès d'un tribunal judiciaire contre des irrégularités commises dans les opérations électorales préalables à l'élection elle-même, la Commission du Contentieux doit être considérée comme ayant compétence pour traiter des objections relatives à de telles irrégularités et notamment des irrégularités, alléguées par les appelants Georges CRONSTAEDT et Louis VATU, concernant la préparation des listes électorales de Santo-Ville.

 .../...

Le Tribunal a demandé à Me. D.N. HUDSON, Avocat des Indigènes ad hoc représentant les intimés Mary GILU et Shem RARUA, de déposer, pour être examinées le 2 juillet, des conclusions écrites en réponse à celles de Me de PREVILLE. Il lui a été demandé notamment d'examiner si la législation prévoyait une procédure de révision des listes électorales et, le cas échéant, si celle-ci était suffisamment péremptoire pour exclure de la compétence de la Commission du Contentieux dans son examen d'un contentieux électoral, les questions relatives aux irrégularités commises dans la préparation des listes électorales, et en particulier la question de savoir si un électeur avait ou non la qualification nécessaire de résidence lui permettant d'être inscrit sur une liste électorale et donc de voter.

L' Echange de Notes du 29 août 1975 est un acte constitutionnel signé par les Pouvoirs métropolitains modifiant le Protocole de 1914. Il dispose en son article 13 que :

"Le contentieux électoral sera soumis à l'examen d'une commission spéciale. Les délais d'action ainsi que la composition, les conditions de nomination et les compétences de cette commission, seront fixés par Règlement conjoint. Toute personne s'estimant lésée par une décision de cette commission pourra interjeter appel auprès du Tribunal Mixte selon la procédure qui sera déterminée par ce tribunal."

Le Règlement Conjoint N° 30 de 1975 a fixé la procédure des élections à l'Assemblée Représentative et dispose en son article 94, premier paragraphe, que :

"Chaque électeur a le droit de mettre en cause la régularité du scrutin dans la circonscription électorale ou dans le collège électoral où il est inscrit, au moyen d'un recours écrit ou verbal présenté au co-Présidents de la commission du contentieux électoral désignés par décision conjointe des Commissaires-Résidents, dans un délai de 14 jours francs à compter du jour de la publication des résultats par les Commissaires-Résidents."

L'article 94 § 4 prévoit un appel de la décision de la Commission du Contentieux auprès du Tribunal Mixte.

Il est clair par conséquent que l'article 94 avait pour but de mettre en oeuvre les dispositions de l'article 13 de l'Echange de Notes.

Le mot "poll" utilisé dans le contexte de l'article 94 est défini par le "Shorter Oxford English Dictionary" comme étant "le décompte des votants ; l'enregistrement des votes, en vue de leur décompte ; notamment lors d'élections de représentants parlementaires ou autres. L'action de voter lors d'une élection." En utilisant le mot "poll", l'article 94 (du texte anglais) du R.C. 30 de 1975 tend, intentionnellement ou non, à limiter la portée des dispositions de l'article 13 qui dispose que "le contentieux électoral", - et non simplement des observations contestant la "régularité du scrutin", - sera soumis à l'examen d'une commission spéciale. Les Commissaires-Résidents ne sont pas compétents pour restreindre ainsi par Règlement Conjoint la portée d'un acte constitutionnel. Le Tribunal décide donc que les dispositions de l'article 13 de l'Echange de Notes prévalent sur celle de l'article 94 du R.C. 30 de 1975 dans le cas où il (le Tribunal) viendrait à juger que la différence entre ces deux textes

.../...

revêt quelque importance.

Me. HUDSON a, dans ses conclusions écrites, attiré l'attention du Tribunal sur les dispositions des articles 13 à 16 du Règlement Conjoint N° 8 de 1975 sur la mise en place de Commissions Electorales qui prévoient la création d'une commission de contrôle itinérante. L'article 14 dispose :

"Les fonctions de la Commission de contrôle électoral itinérante établie conformément aux dispositions de l'article 13 ci-dessus, consistent à enquêter et à trancher sur les allégations ou plaintes relatives à des erreurs, des irrégularités ou autres anomalies desquelles qu'elles soient, qui lui sont adressées par toutes personnes ou organismes par écrit à un moment quelconque au cours des opérations d'inscription des électeurs, jusqu'au moment de la clôture des listes électorales."

l'article 16 dispose :

"La Commission de contrôle électoral itinérante prend sa décision sans délai et ordonne à la Commission Electorale de la Circonscription concernée de prendre les mesures ou d'effectuer les rectification qu'elle estime nécessaires sur la liste électorale. Elle doit donner ses raisons pour toutes décisions définitives et les communiquer à la personne ou à l'organisme ayant déposé la plainte, ainsi qu'aux Commissaires-Résidents."

(L'article 16 et le contexte général du R.C. 8 de 1975 sous-entendent que l'expression "Les allégations ou plaintes relatives à des erreurs, des irrégularités ou autres anomalies desquelles qu'elles soient" de l'article 14 est limitée aux allégations ou plaintes relatives à des erreurs, des irrégularités ou anomalies dans la préparation de la liste électorale).

Me. HUDSON a plaidé que la Commission de contrôle électoral itinérante est investie d'une compétence exclusive en ce qui concerne des plaintes relatives à des irrégularités dans la préparation des listes électorales et que ceci est conforme aux dispositions de l'article 13 de l'Echange de Notes en ce qu'au lieu d'une seule commission établie pour l'examen des contentieux électoraux deux commissions ont été constituées - l'une, la Commission itinérante, en vertu du R.C. N° 8 de 1975, et l'autre, la Commission du Contentieux, en vertu de l'article 94 du R.C. N° 30 de 1975, la première ayant compétence exclusive en matière d'enquête sur des plaintes relatives à la liste électorale, l'autre ayant compétence en ce qui concerne les objections au scrutin, - c'est à dire le vote réel aux élections.

Cet argument aurait peut-être plus de fondement s'il avait été stipulé, dans le Titre III du R.C. N° 8 de 1975, qu'il devrait y avoir un appel auprès du Tribunal Mixte d'une décision de la Commission de contrôle électoral itinérante eu égard aux dispositions de l'article 13 de l'Echange de Notes exigeant un tel appel..

Dans ses conclusions orales Me. HUDSON a déclaré au Tribunal que les dispositions du R.C. 8 de 1975 relatives aux objections aux et à la révision des listes électorales se sont dans la pratique révélées impraticables pour ce qui concerne l'élection de novembre à l'Assemblée Représentative et qu'en

.../...

conséquence un système alternatif de révision des listes a été établi par l'article 3(3) du Règlement Conjoint N° 30 de 1975, en vertu duquel des plaintes relatives aux listes pourraient être faites auprès des Délégués et des responsables du Bureau Electoral à Port-Vila ou à Luganville, Il a plaidé que ce système d'objection aux listes électorales était également exclusif et que la Commission du Contentieux Electoral n'avait pas compétence selon l'article 94 du R.C. 30 de 1975 pour apprécier le droit d'un électeur de voter dans une circonscription particulière au motif qu'il n'avait pas la qualification de résidence requise pour être inscrit sur la liste électorale de cette circonscription.

L'article 3 du R.C. 30 de 1975 dispose :

"Les listes électorales de chaque section au sein de chaque circonscription seront closes à une date fixée par Décision Conjointe des Commissaires-Résidents au plus tôt un mois avant la date fixée pour le début du scrutin; toutefois, des dates différentes pourront être arrêtées pour la clôture des listes électorales en ce qui concerne l'inclusion ou l'ommission de noms d'électeurs d'une part, et le transfert de noms d'électeurs d'une liste sur une autre, conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 7 du Règlement, d'autre part.

C'est-à-dire

le R.C. 8 de commission électorale appropriée mise en place conformément aux dispositions de l'article 1 du Règlement; elles indiqueront les noms de toutes les personnes inscrites comme ayant qualité d'électeur; elles seront révisées avant leur clôture, conformément aux dispositions du paragraphe 3 ci-dessous.

Des exemplaires des listes électorales doivent être mis à la disposition du public pour consultation dans les bureaux des Délégués pendant les heures normales d'ouvertures pendant une période de 2 semaines précédant la date fixée pour leur clôture, conformément au paragraphe 1 ci-dessus. Les Délégués peuvent également prendre toute autre mesure qu'ils considèrent nécessaire pour la publication des listes auprès des personnes intéressées. Pendant cette période toute personne est habilitée, après avoir examiné les listes, à déposer des réclamations au sujet de l'inclusion ou de l'ommission d'un nom quelconque. Ces réclamations peuvent être présentées à l'un ou l'autre des Délégués qui, si nécessaire, les transmet par écrit au responsable du bureau électoral établi par les Commissaires-Résidents à PORT-VILA ou à SANTO. Elles peuvent également être présentées directement par écrit au responsable des dits bureaux électoraux. Le bureau électoral doit effectuer une enquête au sujet de chacune de ces réclamations et sa décision en ce qui concerne l'addition ou la suppression d'un nom, qui doit être prise au plus tard 24 heures avant l'heure fixée pour le début du scrutin, est définitive."

Quoi qu'il ait pu se produire dans la pratique, il est évident qu'en droit deux systèmes séparés d'objection aux listes électorales ont été établis, l'un par le R.C. 8 de 1975, l'autre par le R.C. 30 de 1975.

Selon le R.C. 8 de 1975 des Commission Electorales sont mises en place pour préparer des documents électoraux provisoires concernant les électeurs. Lorsqu'elle est convaincue d'avoir établi ces documents provisoires, chaque Commission doit envoyer sa liste d'électeurs, ou les doubles des cartes électorales délivrées aux électeurs, aux Commissaires-Résidents à qui l'article 10(2) prescrit de faire "préparer des listes électorales à partir

.../...

de ces listes provisoires ou de ces cartes". Ainsi qu'il a déjà été dit, des dispositions sont prises dans le Titre III du R.C. 8 de 1975 pour l'enquête concernant toute plainte relative à la préparation des listes électorales par la Commission itinérante "jusqu'au moment de la clôture des listes électorales".

L'article 1(I) du Règlement Conjoint N° 30 dispose :

"L'élection des représentants de la population à l'Assemblée représentative a lieu au scrutin secret fondé sur les listes électorales préparées conformément au Règlement Conjoint N° 8 de 1975, relatif aux Commissions Electorales (ci-après dénommé "le Règlement")."

Malgré cette disposition on verra, à la lecture de l'article 3(2) du R.C. 30 de 1975 reproduit ci-dessus, qu'il existe déjà une petite divergence avec les dispositions du R.C. 8 de 1975 relatif à la préparation des listes électorales en ce que l'article 3(2) dispose que les listes électorales seront préparées dans chaque cas par la Commission Electorale appropriée et non ainsi qu'il est prévu par l'article 10(2) du R.C. 8 de 1975.

L'article 3(3) du R.C. 30 de 1975 prévoit alors la publication des listes électorales deux semaines avant la date fixée pour la clôture des listes et le dépôt, pendant cette période, auprès des co-responsables du Bureau des Elections, de plaintes relatives à l'inclusion ou à l'ommission de noms. Non seulement les dispositions de l'article 3(3) diffèrent de celles du R.C. 8 de 1975 mais encore elles semblent ignorer celles du R.C. 8 de 1975 qui font à plusieurs reprises mention de la révision des listes électorales par les Commissions Electorales intéressées (cf. articles 7 et 10(3) du R.C. 8 de 1975) ; de plus les dispositions de l'article 3(3) semblent ignorer celles de son propre article 1 reproduit ci-dessus et les références à l'article 7 contenues dans l'article 3(1) et dans l'article 18.

Quoi qu'il en soit, qu'il ait été fait usage pour les élections de novembre de la procédure fixée par l'article 3(3) du R.C. 30 de 1975 pour les objections aux listes électorales ou de celle définie au Titre III du R.C. 8 de 1975, ou encore des deux, le Tribunal est d'avis qu'aucune de ces procédures n'était suffisante pour constituer une révision adéquate et concluante des listes électorales susceptible d'éviter, en cas de contentieux, l'examen par la Commission du Contentieux des allégations d'irrégularités dans la préparation des listes. Les raisons poussant le Tribunal à émettre cet avis sont les suivantes :

1) L'article 18 du R.C. 30 de 1975 est ainsi conçu :

"Sous réserve de l'article 7 du Règlement (c'est-à-dire le R.C. 8 de 1975), chaque électeur est inscrit dans la section électorale dans laquelle il réside à la date de la clôture des listes électorales."

Il semblerait par conséquent que la liste électorale ne pourrait avoir aucun caractère définitif avant sa date de clôture. Cependant en vertu de l'article 14 du R.C. 8 de 1975 et de l'article 3(3) du R.C. 30 de 1975 cette liste ne peut faire l'objet de contestation que jusqu'à la date fixée pour la clôture des listes. Après la date de clôture, donc, aucune objection aux listes ne peut être faite même si les opérations d'inscription se poursuivaient jusqu'à la dernière minute avant la clôture. Non seulement la procédure fixée par l'article 3(3) ne prévoit pas

.../...

un système adéquat de révision des listes, mais elle semblerait également priver de leur droit les personnes désirant faire objection à l'inclusion de noms sur la liste.

2) Il n'existe dans le R.C. 8 de 1975 aucune disposition concernant la publication des listes électorales dans le but de provoquer le dépôt de plaintes ou d'objection. Alors que le R.C. 30 de 1975 prévoit la publication des listes pendant les deux semaines précédant leur clôture, ainsi qu'il l'a été indiqué, cette disposition semble superflue eu égard aux dispositions de l'article 18.

3) En outre le Tribunal n'est absolument pas convaincu que la Procédure des recours faits auprès de la Commission Itinérante en vertu de l'article 14 du R.C. 8 de 1975 ou auprès des co-responsables du Bureau des Elections en vertu de l'article 3(3) du R.C. 30 de 1975, soit correctement réglée. Alors que l'on peut dire qu'il existe en quelque sorte, à l'article 15 du R.C. 8 de 1975, une disposition relative à l'audition d'une plainte, il n'en existe aucune à l'article 3(3) 30 de 1975 pour une audition par les co-responsables du Bureau des Elections. De plus, alors que la Commission Itinérante a été instituée et ses membres désignés par Décision Conjointe publiée au Journal Officiel du 4 septembre 1975, le Tribunal n'a pu trouver aucune trace dans le journal Officiel de la création du Bureau des Elections ni de la désignation de ses co-responsables, bien que ceci ait pu, évidemment, être fait administrativement.

4) En Angleterre des dispositions élaborées sont prises pour la publication et la révision des listes électorales pour les élections au Parlement avec appel auprès des tribunaux de la décision d'un agent recenseur. Des dispositions similaires existent en droit français. En outre, en droit anglais, l'article 39(1) du "Representation of the People Act, 1949" dispose que les listes électorales pour les élections au Parlement auraient force probante en ce qui concerne le fait qu'une personne aurait résidé ou non, à la date prescrite, à l'adresse indiquée. Il semblerait que c'est seulement pour cette raison et en raison de dispositions similaires contenues dans des lois anglaises antérieures que la mise en doute de la qualification de résidence d'un électeur est écartée lors de l'audience d'une requête d'appel (cf. Halsbury's Laws, 3ème Edition, Vol. 14, pages 300 à 302). Aucune disposition correspondant à l'article 39 de la loi sus-visée de 1949 n'est contenue dans les R.C. 8 ou 30 de 1975, - et aux yeux du Tribunal, il est préférable qu'il en soit ainsi, dans l'état actuel de ces Règlements Conjointes.

Compte tenu de la nature inadéquate et contradictoire des dispositions de la législation électorale existante relatives aux plaintes concernant les listes électorales et l'absence de système convenable de révision des listes, et compte tenu de l'importance, relativement à son droit de voter dans une circonscription particulière, de la qualification de résidence d'un électeur dans cette circonscription, le Tribunal considère que les divergences entre les dispositions de l'article 94(1) du R.C. 30 de 1975 et celles de l'article 13 de l'Echange de Notes revêtent une importance considérable dans ce cas. Ayant décidé plus haut dans ce jugement que les dispositions de l'article 13 prévalent sur celles de l'article 94(1), le Tribunal conclut maintenant que dans la solution apportée par la Commission du Contentieux Electoral au contentieux objet du présent appel ladite Commission a agit entièrement dans les limites de sa compétence en mettant en doute le droit de voter d'un certain nombre d'électeurs au motif qu'ils

.../...

du R.C. ./.

n'étaient pas fondés à être inscrits comme électeurs, n'ayant pas la qualification de résidence requise.

Bien que cela ne soit pas nécessaire pour le présent jugement le Tribunal émet l'observation générale suivante sur la question de la révision des listes électorales pour autant qu'une telle révision est mentionnée dans la législation existante relative aux élections à l'Assemblée Représentative.

En dépit de l'utilisation du mot "révision" dans l'annotation en marge du texte anglais de l'article 3 du R.C. 30 de 1975 et du mot "révisées" dans le deuxième paragraphe du même article le Tribunal éprouve de la difficulté à croire que les rédacteurs des R.C. 8 et 30 de 1975 eux-mêmes entendaient que la procédure fixée par l'article 3(3) constitué la procédure complète de révision des listes électorales.

L'article 10(3) du R.C. 8 de 1975 dispose que :

"Les listes électorales ... seront révisées de temps en temps par la Commission Electorale concernée, conformément à la réglementation prévue à cet effet."

L'article 7 du R.C. 8 de 1975 dispose que :

"1) Toute personne qui ne répond pas aux critères d'inscription sur les documents électoraux provisoires au moment de l'établissement de ces documents, peut ensuite, lorsqu'elle y répond (soit parce qu'elle a atteint l'âge minimum, soit pour toute autre raison) se faire inscrire au moment de la révision des listes électorales prévue par les règles d'organisation des élections ... de l'administration centrale ...

2) Toute personne répondant aux critères requis pour être électeur dans ... une Circonscription Electorale Territoriale peut, au moment de la révision des listes électorales, demander auprès de la Commission Electorale appropriée, le transfert de son nom sur la liste électorale de toute autre ... Circonscription Electorale ... Lorsqu'elle aura apporté à la Commission Electorale la preuve qu'elle répond aux critères pour être électeur dans cet autre endroit, la suppression et le transfert approprié de son nom seront effectués et sa carte d'électeur sera soit modifiée, soit retirée pour établissement d'une nouvelle carte."


Non seulement les dispositions de l'article 3(3) du R.C. 30 de 1975 diffèrent totalement de celles du R.C. 8 de 1975 en ce qui concerne la révision des listes électorales par la Commission Electorale concernée, mais il semblerait, à la lecture des articles 3(1) et 18 du R.C. 30 de 1975, qu'on ait voulu un procédé de révision, tel qu'envisagé par le R.C. 8 de 1975, par les Commissions Electorales, plutôt que par les co-responsables du Bureau des Elections en vertu de l'article 3(3). A moins qu'il n'en soit ainsi, la référence à l'article 7 du R.C. 8 de 1975 dans l'article 18 du R.C. 30 de 1975, paraît tout à fait inintelligible. Ce qui paraît manquer dans la

.../...


législation existante ce sont des dispositions détaillées et complètes concernant la publication et la révision des listes électorales.

Ainsi fait et prononcé en audience publique le deux juillet mil neuf cent soixante seize.

Le Juge Britannique :


D. R. DAVIS

Le Juge Français :


L. CAZENDRES

Le Greffier P. i. :


P. de GAILLANDE