

TRIBUNAL MIXTE DES NOUVELLES - HEBRIDESCONTENTIEUX ELECTORAL

Elections à l'Assemblée Représentative du 10 novembre 1975 pour la désignation des représentants de la population de la Circonscription de SANTO-MALO-AORE.

Appels Titus PATH et Thomas RUBEN contre la Décision N° 4 de la Commission du Contentieux Electoral du 7 mai 1976.

J U G E M E N T

Les appelants Thomas RUBEN et Titus PATH ont tous deux interjeté appel auprès du Tribunal Mixte de la décision de la Commission du Contentieux Electoral en date du 7 mai déclarant nulles les élections commencées le 10 novembre 1975 dans la Circonscription de Santo-Malo-Aoré. Les résultats de ces élections ont été les suivants :

|                     |                |
|---------------------|----------------|
| Michel THEVENIN     | 898 voix - Elu |
| Titus PATH          | 855 voix - Elu |
| Thomas RUBEN        | 815 voix - Elu |
| Samuel WINE         | 726 voix       |
| James LEODORO       | 505 voix       |
| Etienne HARAI-POUNE | 331 voix       |
| Albert RAVUTIA      | 130 voix       |

172 voix séparent Michel THEVENIN de Samuel WINE, premier candidat battu.

Les présents appels sont interjetés conformément à l'article 94(4) du Règlement Conjoint N° 30 de 1975 relatif à l'élection des membres de l'Assemblée Représentative et à l'Arrêté du Tribunal Mixte du 28 octobre 1975 portant Règlement de Procédure d'Appel en Matière de Contentieux Electoral pour les Elections à l'Assemblée Représentative. Chacun des appelants a fondé son appel au Tribunal Mixte sur le seul motif que la Commission du Contentieux s'est trompée dans l'interprétation des faits et des preuves. Ces deux appels peuvent donc sans inconvénient être joints, ce que le Tribunal a ordonné dès le début de la présente procédure. Me. D.N. HUDSON, avocat des indigènes ad hoc représentant les appelants, a demandé l'autorisation de déposer hors délai un mémoire conjoint à l'appui des requêtes des appelants. Cette demande a été rejetée, mais une autre requête de Me HUDSON sollicitant la permission de plaider un moyen d'appel portant sur un point de droit non soulevé dans la requête des appelants lui a été accordée. Me. HUDSON a également demandé au Tribunal, conformément à l'article 9(2) du Règlement de Procédure, que les requêtes des appelants soient examinées et débattues en audience publique.

.../...

La décision de la Commission du Contentieux a, à tour de rôle, statué sur un certain nombre d'allégations concernant des irrégularités dans les élections dans la Circonscription de Santo-Malo-Aoré exposées dans une lettre en date du 10 décembre 1975 adressée à la Commission et demandant que les élections dans la Circonscription de Santo-Malo-Aoré soient déclarées nulles. La Commission, dans sa décision en date du 7 mai 1976, a statué sur ces plaintes sous les titres suivants :

- 1ère allégation : Vote de personnes ne remplissant pas les conditions d'âge ;  
Voting by people under 21 years of age ;
- 2ème Allégation : Manoeuvres visant à éviter la participation au vote de certains électeurs ;  
Actions aiming to prevent some people from voting.
- 3ème Allégation : Action administrative irrégulière ;  
Administrative irregularities ;
- 4ème Allégation : Règlementation sans valeur légale ;  
Legislation without legal effect.

Les 2ème, 3ème et 4ème allégations concernaient des irrégularités, actes ou omission s'étant produits avant et pendant la période d'inscription des électeurs. Dans un jugement avant dire droit du 2 juillet 1976, dans l'appel de George CRONSTAEDT, Louis VATU et Marie GILU (Procédures Jointes) contre la décision de la Commission du Contentieux Electoral relative aux élections de la Circonscription Urbaine de LUGAN-VILLE, le Tribunal a décidé que la compétence de la Commission du Contentieux s'étendait à l'examen des objections aux élections basées sur des irrégularités dans la préparation des listes électorales.

Pour ce qui concerne la 1ère allégation, la Commission du Contentieux a jugé qu'elle était prouvée quant à vingt-et-un (21) électeurs et a annulé leurs votes.

En ce qui concerne la 2ème allégation, la Commission a jugé cette allégation établie et qu'au moins 163 personnes n'avaient pas été inscrites comme électeurs et, de ce fait, privées de leur droit de vote.

La Commission a également jugé que la 3ème allégation était établie.

En ce qui concerne la 4ème allégation, la Commission a jugé que la Décision Conjointe N° 86 de 1975 signée par les Commissaires-Résidents le 9 septembre 1975 et prenant effet à sa publication le même jour, et dont le second paragraphe fixait au 15 octobre 1975 la date de clôture des listes électorales dans les circonscription rurales, était valide. D'autre part, elle a jugé que la Décision Conjointe N° 96/2 de 1975 signée le 20 octobre 1975 et prenant effet le 31 octobre 1975, date de sa publication, qui fixait au 31 octobre 1975 la date de clôture des listes électorales pour le transfert d'inscription et au 3 novembre 1975 la date de clôture des listes électorales dans toutes les circonscriptions rurales autres que celle de la Circonscription des Iles du Centre (1ère Subdivision), était sans effet. Elle a décidé en conséquence que l'inscription de 345 personnes comme électeurs dans la Circonscription de Santo-Malo-Aoré effectuée entre le 15 octobre et le 3 novembre n'était pas valide et a déclaré nuls les votes exprimés par ces 345 personnes. Considérant le fait que seulement 172 voix séparent l'intimé, Michel THEVENIN, candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix parmi les candidats élus, et Samuel WINE, le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix parmi les candidats battus, et qu'elle a déclaré ....

nuls les votes exprimés par les 345 personnes illégalement inscrites, la Commission a annulé les élections dans la Circonscription de Santo-Malo-Aoré.

Le moyen d'appel basé sur un point de droit que Me HUDSON a été autorisé à plaider concernait la validité ou l'invalidité des Décisions Conjointes N° 86 et 96/2 de 1975. En raison de l'importance de cette question en ce qui concerne la validité des élections dans la Circonscription de Santo-Malo-Aoré, le Tribunal a demandé à l'Attorney-General, pour le Commissaire-Résident Britannique, et à un représentant de l'Administration Française, pour le Commissaire-Résident de France, de comparaître en qualité de "amici curiae" et de présenter au Tribunal leurs observations sur la validité ou l'invalidité des deux Décisions Conjointes et sur leurs effets respectifs.

Brièvement, les frais sont les suivants.

Par Echange de Notes en date du 29 août 1975, les Gouvernements français et Britannique ont modifié le Protocole de 1914 en y incluant des dispositions concernant la création d'une Assemblée Représentative. Ces dispositions prévoient l'élection de 42 membres, 20 devant être élus par les 12 circonscriptions rurales celle de Santo-Malo-Aoré devant être représentée par 3 membres. L'Article 3.-1.a) de l'Echange de Notes dispose que :

"Les représentants des populations sont élus au suffrage universel des personnes des deux sexes, majeures de vingt-et-un ans, ayant résidé aux Nouvelles-Hébrides pendant au moins les trois années précédant immédiatement la date du commencement du scrutin (nonobstant toutes absences temporaires au cours de cette période à condition que leur total n'excède pas six mois) et inscrites sur la liste électorale appropriée sous réserve qu'elles n'entrent pas dans l'un des cas d'incapacité prévus par le Règlement Conjoint fixant la procédure électorale."

L'article 9 de l'Echange de Notes dispose que :

"La date des élections est fixée par décision conjointe des Commissaires-Résidents et publiée deux mois au moins avant le jour du commencement du scrutin. Le scrutin se déroule dans les conditions fixées par Règlement Conjoint"

Le 9 septembre 1975, les Commissaires-Résidents ont pris et publié la Décision Conjointe N° 86 de 1975 ainsi conçue :

"Les Commissaires-Résidents de France et de Sa Majesté Britannique aux Nouvelles-Hébrides.

VU : Les articles 2 (paragraphe 2) et 7 du Protocole Franco-Britannique de 1914,

VU : l'échange de notes intervenu entre le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement de la République Française, à PARIS le 29 Août 1975,"

D E C I D E N T :

"Article 1.- Le scrutin pour l'élection des représentants de la population à l'Assemblée Représentative débutera le lundi 10 novembre 1975.

.../...

Article 2.- Les Listes des sections électorales de chaque circonscription seront closes le mercredi 15 octobre 1975 pour toutes les zones électorales excepté les Circonscriptions Urbaines de PORT-VILA et de LUGANVILLE; les listes électorales provisoires, sauf celles des Circonscriptions Urbaines, pourront être consultées par le public dans les bureaux des Délégués concernés à partir du mercredi 10 septembre 1975.

Article 3.- Le public est informé que toute personne souhaitant se présenter comme candidat à cette élection, en qualité de représentant de la population, devra faire état de sa candidature avant le lundi 6 octobre 1975. Sont habilités à présenter leur candidature les personnes âgées d'au moins 25 ans et ayant au 15 octobre 1975 au moins trois ans de résidence aux Nouvelles-Hébrides."

Le 15 septembre 1975, en application des dispositions des articles 2§2 et 7 du Protocole et de l'Echange de Notes du 29 août 1975, les Commissaires-Résidents ont promulgué le Règlement Conjoint N° 30 de 1975 relatif à l'élection des membres de l'Assemblée Représentative. L'article 3(1) de ce Règlement 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 (c'est-à-dire le R.C. 8 de 1975 sur les Commissions Electorales), d'autre part."

Le 20 octobre 1975 les Commissaires-Résidents, exerçant les pouvoirs conférés par cet article, ont signé la Décision Conjointe N° 96/2 de 1975, ainsi conçue :

"Les Commissaires-Résidents de France et de Sa Majesté Britannique aux Nouvelles-Hébrides.

VU : Le paragraphe 1 de l'article 3 du Règlement Conjoint N° 30 de 1975 relatif aux élections à l'Assemblée Représentative ;"

D E C I D E N T :

- 1) Les listes électorales de chaque îlot de recensement dans chaque circonscription électorale pour l'élection des représentants de la population à l'Assemblée Représentative seront closes le 31 octobre 1975 en ce qui concerne les transferts d'inscription conformément à l'article 7 du Règlement Conjoint N° 3 de 1975.
- 2) Sous réserve des dispositions du paragraphe (1) ci-dessus, les listes électorales de chaque îlot de recensement dans chaque circonscription électorale à l'exception des circonscription urbaines de PORT-VILA et de LUGANVILLE et des circonscriptions rurales situées dans la circonscription administrative des Iles du Centre I, seront closes le 3 novembre 1975.

.../...

3) Sous réserve des dispositions du paragraphe (1) ci-dessus, les listes électorales pour chaque îlot de recensement dans les circonscriptions urbaines de PORT-VILA et de LUGANVILLE et dans les circonscriptions rurales se trouvant dans la circonscription administrative des Iles du Centre I, seront closes le 5 novembre 1975."

Cette décision conjointe est entrée en vigueur à la date de sa publication au Journal Officiel, le 31 octobre 1975.

On aurait pu s'attendre à ce que la Décision Conjointe N° 96/2 modifie ou annule la Décision Conjointe N° 86, avec effet rétroactif. Ce n'est pas le cas ; et ainsi qu'on peut le lire dans le texte reproduit ci-dessus la Décision Conjointe ne fait aucune mention de la Décision Conjointe N° 86 du 9 septembre 1975 qui était censée fixer la clôture des listes électorales de toutes les circonscriptions rurales au 15 octobre 1975.

Il ressort de la Liste Electorale pour Santo et Iles, Liste Supplémentaire N° 2 (et la Commission du Contentieux, l'a également découvert) que 345 personnes ont été inscrites comme électeurs dans la Circonscription de Santo-Malo-Aoré entre le 15 ou le 20 octobre (on ne sait pas quel jour au juste) et le 3 novembre, et le Tribunal a établi, par l'examen des listes électorales utilisées aux bureaux de votes par les assesseurs, qu'au moins 263 des électeurs inscrits entre ces dates sur la Liste Supplémentaire N° 2 ont voté aux élections pour la circonscription de Santo-Malo-Aoré.

Les questions en litige sont par conséquent :

- 1) La Décision Conjointe N° 86 de 1975 était-elle valide, en tant qu'elle était censée, en son second paragraphe, fixer au 15 octobre la date de clôture des listes électorales dans les circonscriptions rurales ?
- 2) Quels ont été les effets, s'il y en eut, du paragraphe 2 de la Décision Conjointe N° 86 de 1975 en ce qui concerne la Circonscription de Santo-Malo-Aoré ?
- 3) La Décision Conjointe N° 96/2 de 1975 était-elle valide, notamment en ce qui concerne les alinéas 1 et 2 de son premier paragraphe ?
- 4) Quels ont été les effets, s'il y en eut, des alinéas 1 et 2 du paragraphe 1 de la Décision Conjointe N° 96/2 ?
- 5) En fonction des réponses données aux questions 1) à 4) :
  - a) était-il légal d'inscrire des noms d'électeurs sur la liste électorale de la Circonscription de Santo-Malo-Aoré entre le 15 octobre et le 3 novembre, et
  - b) les votes exprimés aux élections dans cette circonscription par les personnes inscrites entre le 15 octobre et le 3 novembre auraient-ils dus être comptés ou non ?

Résident Me. HUDSON pour les appelants et l'Attorney-General, comparissant en qualité de "amicus curiae" pour le Commissaire Britannique ont plaidé que le paragraphe 2 de la Décision Conjointe N° 86 de 1975 était nul et de nul effet. Ils ont plaidé que la Décision Conjointe N° 96/2 était valide et qu'elle avait pour effet de clore les listes électorales aux dates y spécifiées.

.../...

D'autre part, Me de PREVILLY pour les intimés a plaidé que le paragraphe 2 de la Décision Conjointe N° 86 de 1975 était parfaitement valide en ce qu'il fixait la clôture des listes électorales des circonscriptions rurales au 15 octobre 1975. Il a plaidé que la Décision Conjointe N° 96/2 de 1975 était de nul effet en ce qui concerne la clôture des listes dans les circonscriptions électorales rurales, puisque ces listes avaient déjà été clôturées par la Décision Conjointe N° 86 de 1975.

Me. HUDSON et l'Attorney- General ont basé leur argumentation quant à la validité de la Décision N° 86 sur trois moyens.

D'abord il a été plaidé que le Titre 1er de l'Echange de Notes du 29 août 1975 prévoit à trois reprises la production de Décisions Conjointes par les Commissaires-Résidents : à l'article 2§ 2(c), pour fixer ou modifier les limites des circonscriptions rurales ; à l'article 9, pour fixer la date des élections, et à l'article II § 3 pour réglementer le dépôt d'un cautionnement par les candidats. Par ailleurs l'Echange de Notes, en prévoyant en son Titre I des dispositions pour les élections et l'établissement de l'Assemblée Représentative, prescrit aux Commissaires-Résidents d'édicter des Règlements Conjointes pour réglementer la procédure des élections. Ainsi le Règlement Conjoint N° 30 de 1975 a été pris par les Commissaires-Résidents pour régir l'élection des membres de l'Assemblée Représentative, et les articles 4 et 14(4) du Règlement Conjoint reprennent les dispositions des articles 9 et 11(3) de l'Echange de Notes.

Le Règlement Conjoint N° 8 de 1975 sur les Commissions Electorales avait déjà pris des dispositions pour la préparation des listes électorales, et, comme indiqué plus haut dans le présent jugement, l'article 3(1) du R.C. 30 de 1975 prévoit la clôture des listes électorales à une date à fixer par Décision Conjointe des Commissaires-Résidents. Aucune date de clôture des listes électorales n'a été prescrite par les Commissaires-Résidents en application de l'article 3(1) du R.C. 30 de 1975 à l'entrée en vigueur du Règlement le 15 septembre 1975, pas plus que n'a été fixée la date des élections en application de l'article 4 du Règlement. Dans les deux cas ces dates ont été fixées par la Décision Conjointe N° 86 au 10 novembre, pour le début du scrutin pour les élections, et au 15 octobre, pour la date de clôture des listes électorales des circonscriptions rurales.

Il a été plaidé que les Commissaires-Résidents n'avaient aucun pouvoir pour fixer la date de clôture des listes électorales sauf en application des dispositions de l'article 3(1) du R.C. 30 de 1975 : alors que l'Echange de Notes du 29 août 1975 prévoit précisément la fixation de la date des élections par Décision Conjointe (article 9), il n'habilite nulle part les Commissaires-Résidents à fixer une date pour la clôture des listes électorales. Pareillement, selon le Protocole, les Commissaires-Résidents sont précisément habilités par certains articles à agir par Décisions Conjointes ; nulle part cependant, est-il plaidé, il ne leur est conféré un pouvoir général de légiférer par décision conjointe. L'attention du Tribunal a été attirée notamment sur l'article 7 du Protocole (visé dans le préambule de la Décision Conjointe N° 86) qui est intitulé "Législation - Règlements" (Legislation - Regulations) et dispose que :

.../...

" Les Hauts Commissaires auront le pouvoir d'édicter conjointement pour le maintien de l'ordre et la bonne administration ainsi que pour l'exécution de la présente convention des règlements locaux..."

("The High Commissioners shall have power to issue jointly, for the maintenance of order and for the good government of the Group, and for carrying the present Convention into effect, local regulations...").

Dans la rédaction substantiellement similaire de l'article VII de la Convention de 1906, l'expression "règlements locaux" ("local regulations") était utilisée, et dans les Instructions Générales du 20 octobre 1906 aux Hauts Commissaires, ceux-ci étaient informés qu'ils étaient "investis du pouvoir d'édicter en commun des règlements pour le 'maintien de l'ordre et de la bonne administration'" ("invested with the power to issue joint Regulations 'for the peace, order and good government of the Group'"). Il a été plaidé qu'il apparaît clairement des termes de l'Article 7 qu'il entendait prescrire la production de "règlements" seulement ; que ceci est confirmé par l'intitulé de l'article 7 "Législation - Règlements" (un énoncé du sujet général de l'article suivi de l'énoncé de la forme particulière de législation envisagée), et par le fait que les Commissaires-Résidents sont précisément habilités dans d'autres articles à édicter des arrêtés et des décisions conjointes.

Alors qu'il semble au Tribunal y avoir des motifs de discussion sur le texte anglais du Protocole, il n'est pas clair à la lecture du texte français que l'on entendait donner un tel sens restrictif au mot "règlements". Par exemple :

L'article 8.4. prévoit la détermination, par "arrêtés communs" ("joint Regulations") des zones d'application du précis de droit indigène.

L'article 8.14 prévoit que tous les détails d'organisation et de fonctionnement des tribunaux indigènes seront réglés par "arrêtés pris en commun" ("joint regulations").

L'article 26.10, en termes comparables à ceux de l'article 7, habilite les Hauts Commissaires à déterminer, par "arrêtés pris en commun" ("joint regulations"), l'établissement des titres fonciers et les pénalités sanctionnant les "règles" ("regulations") qu'ils auront tracées.

L'article 57.2 prévoit l'interdiction par "arrêtés pris en commun" ("joint regulations") de vendre des armes et des munitions.

L'article 9, toutefois, dispose que les Hauts Commissaires organiseront par "règlement conjoint" ("joint regulation") l'enregistrement des naissances, mariages et décès.

L'article 23.2 mentionne dans son texte anglais "the Regulations (très évidemment dans le sens de "règles") laid down in Article 22" ; le texte français précise, quant à lui "les Règles énoncées à l'Article 22".

L'article 28.2 habilite les Hauts Commissaires à prendre des "règles" ("regulations") de navigation, alors que l'article 30 prévoit des "règles" ("rules") communes à tous les navires.

Les articles 28.3 et 29 font référence aux "lois et règlements" ("laws and regulations") de chacune des Puissances métropolitaines.

L'article 31 prévoit que les Hauts Commissaires promulgueront une "réglementation conjointe du travail" ("Joint Labour Regulations") et que le Tribunal Mixte prendra des "règlements" ("rules") de procédure en matière de conflits du travail.

L'article 67 (abrogé en 1972), intitulé "Règlements d'Exécution" ("Regulations") (cf. article 7), disposait que les Hauts Commissaires ou les Commissaires-Résidents fixeront conjointement les "règles" ("regulations") d'application des dispositions des articles 62 à 65.

Les textes français et anglais du Protocole doivent, de l'avis du Tribunal, être lus ensemble de manière à déceler autant que possible l'intention des Puissances contractantes, et la conclusion à laquelle le Tribunal est arrivé en ce faisant est que l'expression "règlements locaux" ("local regulations") de l'article 7 est employée dans son sens le plus large pour ne désigner que la législation édictée localement en application du Protocole.

Ainsi que l'Attorney-General l'a déclaré, la pratique a été, dans les Règlements Conjointes, de conférer aux Commissaires-Résidents le pouvoir d'édicter des arrêtés et des décisions conjointes lorsque ce pouvoir n'est pas précisément conféré par les différents articles du Protocole. Ceci paraît au Tribunal être une pratique normale de rédaction. Néanmoins, aux yeux du Tribunal, l'article 7 habilite les Hauts Commissaires (et, par délégation de pouvoirs, les Commissaires-Résidents) à édicter une législation locale générale y compris une législation subsidiaire.

La clause 1 de l'Echange de Notes du 29 août 1975 dispose que son annexe fera partie intégrante du Protocole. Pour compter de cette date toutes les dispositions contenues dans l'annexe relative à la création et à l'organisation de l'Assemblée Représentative sont donc considérées comme étant incorporées au Protocole. La Clause 2 de l'Echange de Note dispose que : "Le reste dudit Protocole tel qu'il a été modifié ultérieurement ainsi que toute la législation adoptée en vertu de celui-ci, dans la mesure où ils sont incompatibles avec les dispositions figurant dans l'annexe à la présente Note, devront être lus et interprétés sous réserve desdites dispositions." Le Tribunal ne voit rien dans l'article 7 du Protocole de contradictoire aux dispositions de l'annexe à l'Echange de Notes. Pas plus qu'il ne considère que les dispositions du Titre 1er de l'annexe, avec ses références précises à l'exercice par les Commissaires-Résidents de certains pouvoirs concernant les élections par Décision Conjointe, déroge de quelque manière au pouvoir général de légiférer conféré aux Commissaires-Résidents par l'article 7 du Protocole.

Il a été dit au Tribunal qu'il s'est révélé impossible de promulguer le R.C. 30 de 1975 (qui, comme prévu par l'Echange de Notes, était destiné à organiser les élections) avant le 15 septembre 1975. Comme le 10 novembre 1975 avait apparemment déjà été fixé comme date de commencement des élections, et comme l'article 9 de l'annexe à l'Echange de Notes exigeait que la date des élections soit fixée au moins deux mois avant le commencement du scrutin, il était essentiel que la date des élections soit fixée  
.../...

avant le 10 septembre, ce qui a été fait au paragraphe 1 de la Décision Conjointe N° 86. Il semble également qu'il ait été décidé, bien qu'il ne semble pas que cela eût été essentiel à ce moment-là, que la date de clôture des listes électorales des circonscriptions rurales soit fixée au 15 octobre 1976, et ceci a fait l'objet du second paragraphe de la Décision Conjointe N° 86.

Considérant les dispositions générales de l'article 7 du Protocole, le Tribunal ne voit aucune objection aux dispositions du paragraphe 2 de la Décision Conjointe N° 86 si, comme cela semble avoir été le cas, il a été considéré comme nécessaire, le 9 septembre, de fixer la date de clôture des listes des circonscriptions rurales sans qu'il existe, ni dans l'Echange de Notes ni ailleurs à l'époque, de disposition spécifique conférant aux Commissaires-Résidents les pouvoirs pour ce faire. Aux yeux du Tribunal, la fixation de la date de clôture des listes électorales comprenait l'exercice d'un pouvoir législatif relevant tout à fait de l'expression employée dans l'article 7 du Protocole "pour l'exécution de la présente Convention".

Le paragraphe 3 de la Décision Conjointe N° 86 est purement déclaratoire et la date, pour les déclarations de candidature pour les élections, a été fixée par le paragraphe 1 de la Décision Conjointe N° 88 de 1975 prise le 24 septembre 1975 en vertu de l'article 14(1) du R.C. 30 de 1975 ; mais le délai imparti pour le dépôt des actes de candidature eût-il été précisément fixé au paragraphe 3 de la Décision Conjointe N° 86 le Tribunal ne pense pas qu'une telle disposition soit sujette à objection au motif qu'elle constitue un abus de pouvoir.

En conséquence, le Tribunal est arrivé à la conclusion que le paragraphe 2 de la Décision Conjointe N° 86 fixant au 15 octobre la date de clôture des listes électorales des circonscriptions rurales était valide.

Il a été ensuite plaidé que, au cas où le Tribunal viendrait à conclure à la validité du paragraphe 2 de la Décision Conjointe N° 86, le second paragraphe de la Décision Conjointe N° 86 était implicitement abrogé à l'entrée en vigueur, le 15 septembre, du R.C. 30 de 1975, qui, en son article 3(1), prévoit précisément la clôture des listes électorales mais qui ne contient aucune disposition maintenant en vigueur un texte antérieur au 15 septembre fixant la date de clôture des listes.

Une fois encore le Tribunal ne peut accepter cet argument. Il a jugé que le second paragraphe de la Décision Conjointe N° 86 avait été valablement pris en application de l'article 7 du Protocole. Alors qu'il est vrai que le R.C. 30 de 1975 édicte des dispositions générales pour les élections à l'Assemblée Représentative, il n'abroge ni remplace aucun Règlement Conjoint à cet effet et en l'absence dans le R.C. 30 de 1975 de toute disposition annulant la Décision Conjointe N° 86, il ne peut, aux yeux du Tribunal, être dit que le R.C. 30 de 1975 a pour effet de rapporter une législation subsidiaire édictée par les Commissaires-Résidents dans l'exercice des pouvoirs à eux conférés par l'acte constitutionnel prééminent du Condominium, à savoir le Protocole. De même, aux yeux du Tribunal, ne peut-il être dit que le R.C. 30 de 1975 annule implicitement la Décision Conjointe N° 86. La règle, énoncée dans l'ouvrage "Halsbury's Laws", 3ème édition, Vol. 36, page 466, paragraphe 709, est que "une disposition en abroge une autre implicitement si, mais seulement si, elle est si incompatible avec ou

.../...

contradictoire à cette autre que les deux ne peuvent exister ensemble" (cf. Kutner c/- Phillips (1891) 2QB 267, pages 271, 272, "The India (1864) (1861-1873)" A.E.R. Reprint, page 490, et Ridge c/- Baldwin (1962) 1 A.E.R. 834, page 841). "S'il est raisonnablement possible d'interpréter ces dispositions de manière à leur donner effet à toutes deux, cette solution doit être adoptée". Aux yeux du Tribunal, il n'y a rien dans le R.C. 30 de 1975 de si incompatible avec ni de contradictoire aux dispositions du paragraphe 2 de la Décision Conjointe N° 86, que les deux peuvent co-exister : le paragraphe 2 de la Décision Conjointe prescrit en fait ce qui est envisagé à l'article 3(1) du Règlement Conjoint (à savoir la date de clôture des listes électorales) exactement de la même manière que le paragraphe 1 de la Décision Conjointe prescrit ce qui est envisagé à l'article 4 (à savoir la date des élections).

Le Tribunal ne peut accepter l'argument consistant à dire qu'en considérant les dispositions du paragraphe 2 de la Décision Conjointe N° 86 comme valides et en ne prenant aucune Décision Conjointe pour clore les listes électorales en application de l'article 3(1) du R.C. 30 de 1975, ceci reviendrait à ignorer les obligations clairement imposées aux Commissaires-Résidents par l'article 3(1). Une fois qu'il a été admis que les dispositions du paragraphe 2 de la Décision Conjointe N° 86 ont été valablement prises en vertu du Protocole, le paragraphe 2 doit être considéré exactement de la même manière que le paragraphe 1 de la décision, et personne n'a encore plaidé que celui-ci a été annulé par les dispositions de l'article 4 du R.C. 30 de 1975, - pas plus qu'il ne l'a été, aux yeux du Tribunal.

Le Tribunal a donc jugé que les dispositions du paragraphe 2 de la Décision Conjointe N° 86 n'avaient pas été implicitement annulées par celles de l'article 3(1) du R.C. 30 de 1975.

Finalement, et en tant qu'autre alternative, il a été plaidé que le paragraphe 2 de la Décision N° 86 avait été implicitement annulé ou modifié avec effet rétroactif au 15 octobre par la Décision Conjointe N° 96/2 qui est entrée en vigueur le 31 octobre 1975, en ce que cette Décision N° 96/2, en ses paragraphes 1(1) et (2), est de toute évidence si incompatible avec et contradictoire au paragraphe 2 de la Décision Conjointe N° 86, que ces deux textes ne peuvent co-exister. Il a été plaidé que comme les dispositions des paragraphes 1(1) et (2) de la Décision Conjointe N° 96/2 sont de pure procédure, elle doivent être interprétées rétroactivement de manière à annuler la clôture des listes électorales fixée par la Décision Conjointe N° 86 au 15 octobre, l'intention des Commissaires-Résidents ayant clairement été que les listes électorales dussent rester ouvertes sans interruption jusqu'au 31 octobre pour l'inscription des transferts et pour le recensement en général dans la majorité des circonscriptions rurales y compris celle de Santo-Malo-Aoré jusqu'au 3 novembre.

Il est clair, à l'examen de la Liste Supplémentaire N° 2 de la liste Électorale de la Circonscription de Santo-Malo-Aoré, que l'inscription d'électeurs s'est poursuivie au-delà du 15 octobre. 345 noms sont inscrits sur cette liste datée du jour de sa clôture, le 3 novembre. Le Tribunal a remarqué que sur ces noms, 104 ont été inscrits dans la zone de recensement 1.03.06, Sud Santo, 166 l'ont été dans la zone de recensement 1.03.08 Santo Brousse Est, et deux dans la zone 1.03.09 Santo Brousse Ouest.

.../...

Néanmoins, de la lettre en date du 22 mars 1976 du Délégué Français des Iles du Nord aux Co-Présidents de la Commission du Contentieux, et des rapports qui y sont annexés émanant du R.P. Linossier et de Soeur Marie-José de Préville (tous documents produits devant la Commission du Contentieux), il apparaît clairement que l'inscription d'électeurs dans les zones de brousse de la Circonscription de Santo-Malo-Aoré par le Père Linossier et Soeur de Préville a été écourtée en raison du fait qu'ils avaient reçu pour directives de rentrer à Santo le 13 octobre pour que leurs registres d'inscriptions puissent être envoyés à Port-Vila et être inclus dans les listes électorales avant leur clôture le 15 octobre. En conséquence, au moins 100 à 150 personnes dans la seule région de la Vallée du Jourdain, selon les estimations du Père Linossier, n'ont pu recevoir de cartes d'électeur. La Commission du Contentieux, par des calculs dont la validité semble quelque peu douteuse, a estimé qu'un nombre minimum de 163 personnes dans les régions de brousse ont été privées d'inscription et par conséquent de leur droit de vote. Dans une annexe à la requête contestant la régularité des élections dans la Circonscription de Santo-Malo-Aoré déposée auprès de la Commission du Contentieux, il a été allégué (bien que jamais prouvé) que 420 personnes ont été privées d'inscription dans la région de Santo-Brousse. Quel que soit le nombre exact, il semble tout à fait clair qu'un nombre de personnes ont été privées de la possibilité de se faire inscrire comme électeurs en raison de la croyance des autorités concernées que les listes électorales devaient être closes le 15 octobre comme prescrit par la Décision Conjointe N° 86.

De plus, le Tribunal voit difficilement comment, alors que la Décision Conjointe N° 96/2 n'a été publiée que le jour où elle déclarait closes les listes électorales pour les transferts d'inscriptions, et seulement trois jours avant la clôture générale des listes dans la Circonscription de Santo-Malo-Aoré, il a été possible de se conformer aux dispositions de l'article 3(3) du R.C. 30 de 1975 qui exige que les copies des listes électorales soient mises à la disposition du public pour inspection aux Délégations pendant une période de deux semaines avant la date fixée pour la clôture des listes.

Il doit également être noté qu'au 26 septembre la Décision Conjointe paraît toujours avoir été considérée comme valide par les Commissaires-Résidents. Parmi les preuves documentaires produites devant la Commission du Contentieux figure le télégramme suivant adressé en français le 26 septembre aux deux Délégués des Iles du Nord par les Commissaires-Résidents :

"Vous prions désigner d'urgence avec accord de la Commission Electorale chacun pour votre part un agent recenseur pour effectuer dans toute la mesure du possible recensement électoral du secteur Centre Santo 1.03.08 et zones avoisinantes qui n'ont pu être encore recensées les deux agents recenseurs qui travailleront conjointement devront achever impérativement leurs opérations le 15 octobre 1975 et les cartes vertes seront adressées sans retard au bureau électoral de Port-Vila."

Dans ces circonstances le Tribunal estime impossible de décider que la Décision Conjointe N° 96/2 a implicitement annulé rétroactivement la clôture des listes électorales fixée au 15 octobre par la Décision Conjointe N° 86. Il semble au

.../...

Tribunal que la Décision Conjointe N° 96/2 a été prise par erreur, croyant la Décision Conjointe N° 86, paragraphe 2, nulle et de nul effet. Le Tribunal a conclu que ce n'était pas le cas, et que la liste électorale de la Circonscription de Santo-Malo-Aoré avait été correctement close par la Décision Conjointe N° 86. La Décision Conjointe N° 96/2 ne contenait aucune disposition expresse annulant avec effet rétroactif le paragraphe 2 de la Décision Conjointe N° 86, et le Tribunal est d'avis que la Décision Conjointe N° 96/2 n'avait d'effet que pour autant qu'elle fixait la date de clôture des listes électorales pour les circonscriptions urbaines de Vila et de Luganville. Même si la Décision Conjointe N° 96/2 avait expressément décrété l'annulation rétroactive du paragraphe 2 de la Décision Conjointe N° 86 le Tribunal considère que cela aurait pu être contesté au motif que la Décision N° 86 avait déjà été suivie d'effet, en tout cas en ce qui concerne la région de Santo Brousse et qu'en conséquence un certain nombre de personnes avaient été privées de la possibilité de se faire inscrire comme électeurs et donc privées du droit de voter. Même au vu des rares preuves disponibles il semble clair que ce nombre de personnes était suffisant, si elles avaient été inscrites et si elles avaient voté, pour affecter le résultat des élections.

Les réponses du Tribunal aux cinq questions posées audébut de ce jugement sont donc les suivantes :

- 1) La Décision Conjointe N° 86 de 1975 était parfaitement valide en tant qu'elle fixait en son second paragraphe au 15 octobre 1975 la date de clôture des listes électorales dans les circonscriptions rurales.
- 2) Le paragraphe 2 de la Décision Conjointe N° 86 avait donc pour effet, en ce qui concerne la Circonscription de Santo-Malo-Aoré, de clore les listes électorales de cette circonscription le 15 octobre 1975.
- 3) La Décision Conjointe N° 96/2 a été valablement prise en vertu de l'article 3(1) du Règlement Conjoint N° 30 de 1975 et les alinéas (1) et (2) de son premier paragraphe étaient valides.
- 4) Mais les dispositions des alinéas (1) et (2) du paragraphe 1 de la Décision Conjointe N° 96/2 étaient sans effet en raison des dispositions du paragraphe 2 de la Décision N° 86 qui avait déjà fixé au 15 octobre 1975 la date de clôture des listes électorales dans toutes les circonscriptions rurales. Les alinéas (1) et (2) du paragraphe 1 de la Décision Conjointe N° 96/2 fixaient une date de clôture de listes électorales qui avaient déjà été closes plus de deux semaines auparavant : ils étaient donc sans effet.
- 5) a) La liste électorale de la Circonscription de Santo-Malo-Aoré ayant été close le 15 octobre 1975 par la Décision Conjointe N° 86, il n'était pas légal d'inscrire des noms d'électeurs pour cette circonscription après cette date.  
b) Les votes exprimés aux élections par des personnes qui, après le 15 octobre avaient été illégalement inscrites comme électeurs dans la Circonscription de Santo-Malo-Aoré, n'auraient pas du être comptés.

Il est établi en droit français et en droit anglais qu'une élection ne doit pas être invalidée en raison d'une violation des règles ou d'une erreur au cours du scrutin s'il est établi que l'élection a été menée de manière à être

.../...

substantiellement conforme à la loi régissant les élections et que l'action ou l'ommission constituant une violation des règles ou l'erreur au cours du scrutin n'ont pas affecté ou ne pouvaient pas affecter l'élection (cf. "Halsbury's Laws", Vol. 14, 3ème édition, page 149, paragraphe 261 ; "the Islington West Division Case", Medhurst c/- Lough et Gasquet (1901) 17, T.L.R. 210 page 230 - Kennedy J. rapporté dans 20 Digest (Repl.) 116 NO 942, et Morgan c/- Simpson (1974) 3 A.E.R. 722 page 728, Lord Denning M.R.). Cette jurisprudence concerne une violation des règles ou une erreur se produisant lors du scrutin lui-même. Le Tribunal a jugé dans sa décision préliminaire sur la compétence de la Commission du Contentieux que, en raison de la nature inadéquate et contradictoire de la législation relative à la contestation des listes électorales et de l'absence de tout système adéquat de révision des listes et compte tenu de l'importance relativement à son droit de vote dans une circonscription particulière de la qualification de résidence d'un électeur dans cette circonscription, la Commission du Contentieux agissait entièrement dans les limites de sa compétence en mettant en question le droit de vote d'électeurs au motif qu'ils n'étaient pas habilités à être inscrits comme électeurs, n'ayant pas la qualification de résidence requise.

Aux yeux du Tribunal les règles fixées pour la préparation des listes électorales par les Règlements Conjointes N° 8 et 30 de 1975 doivent être considérées comme faisant parties des règles relatives aux élections à l'Assemblée Représentative. Ainsi que le Tribunal l'a déclaré dans sa décision préliminaire, les Règlements Conjointes 8 et 30 de 1975 ne contiennent aucune disposition pour la préparation et la révision des listes électorales semblables à celles du droit français ou du droit anglais selon lesquelles lors de l'examen par un Tribunal d'un contentieux électoral celui-ci ne doit pas prendre en considération des questions relatives à des irrégularités dans la préparation de listes électorales en raison des dispositions très larges de la législation électorale sur les objections aux listes et l'appel auprès des tribunaux de la décision d'un agent recenseur. Aux yeux du Tribunal, par conséquent, les principes de droit énoncés par la jurisprudence ci-dessus visée doivent être appliqués aux opérations d'inscription des électeurs autant qu'à la conduite du scrutin lui-même.

Sur la Liste Supplémentaire N° 2 de la Liste Electorale pour la Circonscription de Santo-Malo-Aoré figurent les noms de 345 personnes inscrites entre le 15 octobre et le 3 novembre 1975. Le Tribunal a jugé que ces personnes avaient été illégalement inscrites comme électeurs. Il s'est assuré qu'au moins 263 de ces personnes illégalement inscrites ont voté lors du scrutin objet des présents appels. Comme il l'a été dit au début du présent jugement, une différence de seulement 172 voix séparent Michel TREVENIN, candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix parmi les candidats élus, et Samuel WINE, candidat ayant le plus grand nombre de voix parmi les candidats battus. Il est évident par conséquent que les voix des 263 personnes illégalement inscrites entre le 15 octobre et le 3 novembre ont pu avoir un effet substantiel sur le résultat de l'élection.

L'article 1er du R.C. 30 de 1975 dispose que l'élection des représentants de la population à l'Assemblée Représentative aura lieu au scrutin secret. Le Tribunal ne peut donc savoir sur

.../...

qui les votes exprimés par les 263 personnes illégalement inscrites se sont portés. Tout ce que l'on peut dire, c'est que leurs voix ont pu avoir affecté le résultat des élections dans la Circonscription de Santo-Malo-Aoré, et en conséquence ces élections doivent être annulées.

En conséquence le Tribunal confirme la décision de la Commission du Contentieux Electoral annulant les élections dans la Circonscription de Santo-Malo-Aoré, et rejette les appels interjetés à l'encontre de cette décision.

Toutefois le Tribunal émet les observations suivantes sur les conclusions de la Commission du Contentieux :

1ère allégation : vote par personnes de moins de 21 ans.

La Commission du Contentieux a jugé cette allégation prouvée en ce qui concerne 21 électeurs inscrits et a déclaré nuls les votes exprimés par ces électeurs. Les requérants originaux ont allégué dans leur lettre du 10 décembre 1975 à la Commission du Contentieux contestant la régularité du scrutin, que 12 électeurs inscrits avaient voté bien que n'ayant pas l'âge requis. Les noms de ces 12 électeurs figuraient à l'annexe 1 de la lettre des requérants. De l'avis du Tribunal, la Commission du Contentieux a eu la preuve que 5 des électeurs désignés étaient mineurs. La preuve quant aux 7 autres n'est pas hors de doute.

Le Tribunal n'a pu vérifier sur quelle preuve la Commission s'est appuyée pour juger qu'une personne nommée Selerik a voté bien qu'étant mineur. Le Tribunal n'a trouvé personne de ce nom sur la liste électorale concernant la zone de recensement 1.03.06 Sud Santo. En ce qui concerne les huit autres personnes nommées à l'égard de qui la Commission a jugé cette allégation établie, cette décision de la Commission paraît avoir été basée sur le fait que ces huit personnes ont été enregistrées à la fois sur les listes principale et supplémentaire de Tangoa et non sur leur âge.

2ème allégation : actions visant à empêcher certaines personnes de voter.

La Commission du Contentieux a jugé cette allégation établie en ce qu'elle s'est assurée que 163 personnes au moins n'étaient pas inscrites dans la région de Santo-Brousse ; elle a jugé établi qu'un certain nombre de personnes dans cette région désiraient être inscrites mais n'avaient pas eu suffisamment de possibilité pour ce faire et elle a jugé que l'Administration Conjointe n'avait pas pris les mesures pour que l'inscription soit effectuée. L'allégation, ainsi que le Tribunal l'entend, cependant, consiste dans le fait qu'il se soit produit certaines manoeuvres visant à empêcher des gens de voter. Le Tribunal n'a pu trouver, dans les preuves produites devant la Commission du Contentieux, d'éléments suffisants pour établir une telle allégation, et il ne pense pas non plus que les conclusions de la Commission en ce qui concerne la 3ème allégation, - irrégularités de la part de l'Administration, - soutiennent

.../...

requisites./.

en aucune manière une telle allégation.

Ainsi fait, jugé et prononcé en audience publique le vingt-trois juillet mil neuf cent soixante-seize.

Le Juge Britannique :

  
D. R. DAVIS

Le Juge Français :

  
L. CAZENDRES

Le Greffier p.i. :

  
P. de GAILLANDE