

COMPTRE RENDU
de la SÉANCE du
JEUDI 22 JANVIER 1998

La séance est ouverte à 15 h 30 en présence de tous les conseillers.

Monsieur BONIN : Requête n° 97-2247

I — L'élection attaquée

Il s'agit de celle du député du territoire d'outre-mer des Iles Wallis & Futuna, M. Victor BRIAL, député de ce lointain territoire depuis des années (il a cependant été battu par le requérant, M. Kamilo GATA, en 1988).

II — Parties à l'instance

La requête a été introduite par M. GATA auprès de l'Administrateur supérieur dans les délais voulus, mais juste à temps, le 12 juin à 21 h 30. Elle n'est arrivée au Conseil que onze jours plus tard.

Le défendeur est évidemment M. BRIAL.

III — Les moyens du requérant

Ils sont au nombre de trois : procurations frauduleuses, pressions sur les électeurs et irrégularités diverses lors du scrutin.

Avant de les examiner, il convient de rappeler les résultats du scrutin :

Inscrits :	7 638	
Votants :	6 332	82,9 % des inscrits
Procurations :	564	8,9 % des votants
Exprimés :	6 313	
Victor Brial :	3 241	51,34 % des exprimés
Kamilo Gata	3 072	48,66 % des exprimés

L'écart a donc été de 169 suffrages, soit 2,67 % des votants. La faiblesse du chiffre absolu ne doit pas faire oublier l'importance relative, non négligeable, de l'écart : dans une circonscription où s'expriment 55 000 électeurs (par exemple la 4^{ème} du Vaucluse), cela donnerait un écart de 1 470 voix.

Il faut aussi rappeler que Wallis comporte environ deux fois plus d'habitants et d'électeurs que Futuna (5 018 électeurs inscrits à Wallis contre 2 620 à Futuna) et que de nombreux habitants de ce TOM travaillent et résident en Nouvelle-Calédonie, spécialement à Nouméa et au Mont-Dore (banlieue de Nouméa), souvent comme personnel de maison. Wallis est à 1 200 km. de Nouméa, et ceci explique sans aucun doute la forte proportion de votes par procuration.

IV — Discussion

Premier moyen : l'existence de procurations frauduleuses

Comme on l'a vu, il y a eu un écart de 169 suffrages et 564 votes par procuration. Il est bien évident que si une proportion significative de ces dernières est frauduleuse, le résultat du scrutin peut s'en trouver influencé.

On abordera la question d'abord sous un angle statistique, comme un commissaire aux comptes qui procède à une revue analytique, avant d'aborder les moyens du requérant proprement dit. En effet, si les votes par procuration ont résulté d'une manœuvre, cela doit se voir dans les chiffres. En particulier, la proportion de votes par procuration doit être plus forte dans les circonscriptions qui donnent le plus de suffrages à celui qui organise les fraudes, pour cette simple raison qu'une fraude aux procurations exige des complicités, et qu'il est plus facile d'en trouver là où on est fort que là où l'on ne l'est pas.

En l'occurrence, il est clair que le fief de M. Brial se trouve à Wallis (où il recueille 53,5 % des suffrages environ) tandis que celui de M. Gata est à Futuna (où il recueille 53 % des suffrages). Or la proportion de votes par procuration, remarquablement homogène dans l'ensemble du TOM (elle va de 6,04 % à 11,25 % sur les 13 bureaux de vote du territoire, la moyenne se situant à 8,91 %) est de 8,21 % à Wallis, mais de 10,29 % à Futuna. Et si l'on établit la proportion de votants par procuration par rapport au nombre total de votants dans les bureaux « Gata », on obtient 8,91 % ; dans les bureaux « Brial », elle est de 8,90 %. Autrement dit, statistiquement, rien n'indique une anomalie dans les votes par procuration au bénéfice d'un quelconque candidat.

Le requérant produit trois listes, dont on supposera ici, *a priori*, qu'elles reposent sur des faits réels et vérifiés. S'il apparaît que le résultat de l'élection est en cause, il y aura lieu de s'assurer de la véracité des assertions du requérant. Dans le cas contraire, le grief ne pouvant prospérer, on ne poussera pas aussi loin la recherche.

Une première liste de 27 noms résulte du croisement des procurations enregistrées à Wallis & Futuna et des listes d'émargement de Nouvelle-Calédonie. Elle correspond à autant de doubles inscriptions. Rien n'indique que ces doubles inscriptions résultent, en elles-mêmes, de manœuvres frauduleuses. Et, si fraude il y a, rien n'indique qu'elle trouve son origine à Wallis & Futuna — au contraire, puisque

c'est le pays d'origine des intéressés. En réalité, la double inscription ne devient constitutive d'une opération frauduleuse que quand elle est le moyen d'un double vote. Or, sur les 27 personnes recensées par le requérant, 13 ont voté à Wallis, mais pas en Nouvelle-Calédonie, 2 en Nouvelle-Calédonie, mais pas à Wallis, et 12 ont voté deux fois, dont une par procuration à Wallis & Futuna. Seuls ces douze cas sont incontestablement litigieux. Encore faudrait-il, pour aller plus loin, disposer de moyens d'investigation que seule une enquête diligentée par l'autorité judiciaire pourrait réunir. Dans l'immédiat, il est tout au plus possible de noter que douze suffrages ont été exprimés dans des conditions irrégulières — sans se prononcer sur la nature de cette irrégularité et sur l'identité de ses éventuels organisateurs.

Une deuxième liste de 55 procurations est fournie, qui sont qualifiée de « frauduleuses » parce qu'elles sont dépourvues de la signature du mandant, y étant inscrit que le mandant « ne peut (ou « ne sait ») pas signer ». Ce grief est bien entendu de nul effet. Il n'est pas interdit aux illettrés de voter, le code électoral prévoit au contraire explicitement ce qu'il y a lieu de faire quand se présente un électeur qui, pour une cause qu'il n'a d'ailleurs pas à exposer, ne peut pas signer lui-même. Il va de soi que la délivrance de procuration répond exactement aux mêmes règles. La garantie d'une procuration réside dans le seul fait que c'est un OPJ qui la délivre après s'être assuré de l'identité du mandant et de sa volonté de donner procuration à un mandataire précis.

Enfin, le requérant produit une liste de 24 procurations dites « frauduleuses » dont les causes de « fraude » sont les suivantes : 5 ont été expédiées sous enveloppe ; 8 ne sont pas signées par le mandant et 4 sont signées d'une croix ; une est barrée de deux traits verticaux rouges ; le cachet officiel manque dans trois ; le prénom d'une mandataire a été surchargé et modifié sur une procuration, et il apparaît qu'un signataire unique a signé deux procurations émises par deux mandants différents. Sur cet ensemble, seules font difficulté, au plus, les 12 procurations non signées ou signées d'une croix, ainsi que les trois procurations dépourvues du tampon officiel et les deux signées par la même personne. En effet, l'envoi sous enveloppe ne saurait, en lui-même, entacher de régularité la procuration elle-même. Les deux traits rouges peuvent recevoir cinquante explications diverses et la surcharge du prénom du mandataire n'aurait de sens que s'il était établi qu'elle a eu pour effet de priver un éventuel mandataire du mandat qui lui était destiné. On peut donc conclure que dix-sept procurations pourraient être considérées comme potentiellement litigieuses, sans qu'on puisse, à ce stade, parler de manœuvre.

Si l'on additionne les procurations « suspectes », on aboutit à un total de 29 procurations (12 + 17) faisant problème. On est loin des 169 voix d'écart.

Deuxième moyen : les pressions sur les électeurs

La requête articule trois arguments à cet égard : d'une part, des bons d'achat auraient été fournis à des électeurs pour acheter leur suffrage ; d'autre part, des emplois auraient été fournis au même effet ; enfin, des suffrages auraient été achetés purement et simplement.

Les bons d'achat sont une pratique courante dans les DOM et dans les TOM. A la suite d'une délibération de l'assemblée locale (communale, départementale, territoriale...), les nécessiteux sont autorisés à acheter du matériel (souvent de construction) auprès d'un fournisseur, que l'institution paie ensuite. Ils vont donc chez le marchand, qui leur établit une facture « pro forma », font leur demande appuyée de cette facture, et reçoivent ensuite le bon d'achat, qui n'est rien d'autre qu'un assignat sur la caisse du payeur (communal, départemental, territorial...). Evidemment, le procédé sert tout à la fois à aider les gens dans le besoin et à soutenir ou étendre la clientèle des élus. Il serait vain de chercher à départager les deux aspects : ils sont indissociables.

Le chose s'est faite à Wallis & Futuna comme ailleurs. Il est en revanche impossible d'établir que ces pratiques clientélistes ont un objet exclusivement ou même principalement électoral, tant que le secret du vote est assuré.

En outre, au cas d'espèce, les bons présentés par le requérant, tous antérieurs au 21 avril 1997, et la plupart remontant à 1996, étaient signés du président de l'Assemblée territoriale en fonction avant mars 1997, M. Keleto LAKALAKA. Selon le requérant lui-même, ces bons avaient été libéralement distribués en vue du renouvellement, non de l'Assemblée nationale, mais de l'Assemblée territoriale (qui est intervenu le 16 mars 1997). En conséquence, à supposer que le Conseil considère ces bons comme un procédé d'achat de suffrages, ils n'étaient de toute évidence pas destinés à acheter des suffrages en vue des élections législatives. Mais, de surcroît, ils n'étaient pas destinés à favoriser M. BRIAL, mais à le *défavoriser*. En effet, longtemps amis politiques, M. LAKALAKA et M. BRIAL se sont opposés lors du dernier renouvellement territorial, et l'on peut supposer que, si M. LAKALAKA faisait des libéralités, ce n'était pas pour aider son adversaire. Lequel a quand même triomphé — ce qui prouve les limites de l'effet des libéralités.

On se contentera de proposer au Conseil de dire que le requérant n'établit pas en quoi les mesures d'aide sociale qu'il met en cause peuvent être qualifiées de libéralités à vocation électorale, ni en quoi ces mesures, remontant à 1996 et au début de 1997, ont pu avoir pour objet d'intervenir dans un scrutin qui n'a été rendu nécessaire que par une décision du 21 avril 1997.

En ce qui concerne les contrats d'embauche auxquels fait référence le requérant, on est en présence de pures et simples allégations. Certes, les intéressés (trois) ont bien été embauchés par l'administrateur supérieur sur CDD. Mais le requérant n'établit pas en quoi ces embauches auraient eu un objet électoral. Il ne fournit même pas, ne serait-ce qu'une spéculation, un raisonnement, quelque chose.

Enfin, en ce qui concerne les achats de suffrages, le requérant produit neuf témoignages émanant de quatre familles. Cinq seulement de ces témoignages, concernant deux familles, font état d'un passage du sénateur PAPILIO à des heures bizarres (4 heures du matin, 10 heures du soir) muni d'une enveloppe contenant 5 000 F (CFP = 50 FF) et d'une bouteille de whisky pour inviter les visités à voter

pour M. BRIAL. On notera que M. BRIAL ne conteste d'ailleurs pas le fait, qu'il explique par la coutume — effective dans toutes les régions mélanésiennes — qu'il est de la dernière incorrection d'arriver les mains vides chez quelqu'un. En toute hypothèse, à supposer qu'on soit bien en présence d'opérations visant à acheter des suffrages, les témoignages ne concernent qu'un tout petit nombre de suffrages.

Troisième moyen : les irrégularités lors du scrutin

Le moyen s'articule en deux branches.

En premier lieu, la liste électorale aurait été trafiquée, et il y aurait eu dépôt de plante. En second lieu, de très nombreux électeurs auraient signé d'une croix, et sur les listes d'émargement, ne figurerait pas la fameuse mention « l'électeur ne peut signer lui-même ».

En ce qui concerne le premier moyen, le requérant n'est, semble-t-il, pas de bonne foi. Il y a bien eu, en effet, des modifications indues de la liste électorale de Wallis & Futuna, suite à la défaillance du fonctionnaire compétent, entre le 28 février (date où elle est publiée) et le 16 mars 1997 (date de l'élection territoriale). Le fait est attesté, et il y a bien eu dépôt de plainte. En revanche, en présence de cette situation exceptionnelle et alors que s'annonçait une nouvelle élection, la commission administrative a pris l'initiative de se réunir et a « remis en état » de façon très précise et motivée, le 25 avril, la liste électorale, dans sa situation du 28 février 1997. On peut certes se demander si, ce faisant, la commission n'a pas empiété sur les prérogatives du président du tribunal de première instance de Mata-Utu. Mais elle a pris soin de notifier ses décisions de radiation aux 26 intéressés en leur indiquant la possibilité de s'adresser à ce magistrat. Et quoi qu'il en soit, ces questions de forme sont secondaires par rapport à la question posée : des électeurs indûment inscrits ont-ils pu voter ? Or la réponse est claire : positive en ce qui concerne l'élection territoriale, mais négative en ce qui concerne l'élection législative : le moyen manque donc en fait.

Le second point est le seul point sérieux, qui pourrait conduire à une annulation de l'élection. Il a d'ailleurs amené la 3ème section à se réunir à deux reprises.

Les procès-verbaux ne portent pas mention d'une quelconque remarque à propos du vote par croix.

Celui-ci apparaît comme particulièrement nombreux à Alo, qui se trouve à Futuna, en raison de l'analphabétisme de la population.

En réalité, il a semblé à votre section, en tout cas à deux de ses membres, qu'il s'agissait du non-respect d'une formalité substantielle, celle de la signature de la liste d'émargement, et que au regard du nombre très important de croix, rapporté à l'écart des voix, il convenait d'annuler l'élection. Comme il ma été demandé de rendre compte de l'ensemble des débats de la section, je précise que Monsieur CABANNES

était pour sa part favorable au rejet de la requête, eu égard à la situation très particulière de la population du territoire, les plus âgés ne sachant ni lire, ni écrire.

Monsieur CABANNES a été convaincu par l'explication fournie par le député : le nombre des analphabètes dans les bureaux de vote wallisiens est tel que, souvent, il n'y a personne pour signer à la place de l'électeur « ne pouvant signer », sinon les membres du bureau de vote qui, en principe, n'ont pas à effectuer ce travail pour d'évidentes raisons de garantie de la sincérité du scrutin. A cet égard, il est bien évident que l'émargement autographe -à l'origine duquel est votre rapporteur- prévu par la loi de 1988 qui n'a été étendue aux TOM qu'en 1992 n'est une procédure adaptée qu'aux territoires où l'analphabétisme est réduit. Or, à Wallis & Futuna, la généralisation de l'enseignement primaire date... des années 70-80. C'est dire que seuls les jeunes savent presque tous écrire (plus ou moins bien).

Monsieur le Président : Je donne la parole au président de la troisième section.

Monsieur ABADIE : Tout ce qui vient d'être dit reflète parfaitement les débats qui ont eu lieu au sein de la section. Le Professeur ROBERT et moi-même avons voté pour l'annulation de l'élection.

Je rajouterai deux éléments de fait : la caractéristique essentielle de l'article en cause, dans la jurisprudence du Conseil d'Etat notamment, est que la formalité est substantielle ; il n'y a donc pas lieu de s'interroger sur l'existence éventuelle de manoeuvres.

Sur la loi de 1988 elle-même, je n'ai rien à dire ; en effet ce qui est important, c'est la loi de 1992 qui a étendu la loi de 1988 aux territoires d'outre-mer. Dans les débats parlementaires, l'objectif est clairement exprimé : il s'agit de développer la transparence dans le déroulement des opérations de vote, notamment par l'émargement. Or le texte a été adopté par les deux assemblées, sans aucune réticence.

Dans l'élaboration de la loi de 1992, il n'y a pas eu examen d'une situation particulière dans un territoire donné, qui conduirait à exclure l'application de la loi dans ce territoire.

Pour l'ensemble de ces raisons, au regard par ailleurs du fait que l'analphabétisme ne peut expliquer pourquoi il n'y a pas eu le recours à la signature par croix dans les bureaux de vote des différentes îles de façon identique (522 à Futuna), nous avons pensé que l'impossibilité de comprendre la différence de situation entre les deux îles conduisait à retenir le caractère substantiel de l'émargement.

Monsieur ROBERT : La loi républicaine s'applique de manière égale à tous les territoires de la République, indépendamment du niveau de développement culturel des uns et des autres. Nous ne pouvons pas accepter des différences de traitement. Ne pas annuler serait plus infâmant à l'égard de ces populations que l'annulation elle-même. On ne peut pas dire dans une décision du Conseil que ces gens sont des analphabètes !

Par ailleurs, il y a 159 voix d'écart avec 539 croix en guise d'émargement.

Je ne vois pas comment on pourrait soutenir, dans ces conditions, le rejet de la requête.

Il faut à un moment donné rappeler les règles de principe et en tirer les conséquences.

Par ailleurs, ce serait un précédent dangereux.

Monsieur CABANNES : Doit-on donner le pas à la substantialité ou à la spécificité du territoire ? Voilà le problème. Le rapporteur, en section, a donné des explications qui m'ont convaincu sur les spécificités locales, qui justifient que le caractère substantiel s'efface devant ces dernières.

Madame LENOIR : Je comprends que l'on ait une approche qui tienne compte de la spécificité territoriale en cas de vide juridique.

Mais ici, il y a un moyen expressément soulevé, nous demandant d'appliquer l'article L. 64 du code électoral. La loi, qui a introduit cet article, a radicalement changé le déroulement des opérations électorales, en particulier en Corse.

On a un texte spécifique ; c'est la loi de 1992, qui a été votée à l'unanimité. Si on n'appliquait pas cette loi, cela voudrait dire qu'elle est inconstitutionnelle ; or nous n'acceptons jamais d'examiner la constitutionnalité d'une loi en contentieux électoral.

Cette loi est peut-être mal faite et inopportune, mais ce n'est pas notre problème. C'est le pacte républicain qui est en cause !

A l'inverse, si on ne l'appliquait pas ce serait donner un signal négatif.

Nous n'avons pas de marge d'appréciation. Ce serait la première fois que le Conseil méconnaîtrait ainsi la loi !

Monsieur le Président : Est-ce que vous avez vérifié ce qui s'était passé en 1993 ?

Monsieur BONIN : Il aurait fallu que j'ai les listes d'émargement de 1993 ; tel n'est pas le cas.

Monsieur LANCELOT : Je suis, comme chacun ici, dans une situation délicate. Il y a un lieu d'application, avec une spécificité évidente et par ailleurs un texte clair.

Je rappelle qu'il y a trois royaumes à Wallis et Futuna. On a dans ce territoire un certain nombre de règles spécifiques. C'est uniquement dans le royaume d'Alo que se trouve le problème, et le requérant, dans ce royaume, a une avance de voix par rapport au député.

Il est sans doute triste que la République n'arrive pas à faire en sorte que dans ces îles mélanésiennes l'enseignement se développe, mais je crois qu'il faut tenir compte des circonstances de l'espèce, qui établissent l'absence de manoeuvre.

Monsieur GUÉNA : Je regrette qu'il n'y ait pas d'observations du ministre de l'outre-mer dans ce dossier.

Il y a 40 ans, Wallis et Futuna n'était rien par rapport à la République ; alors laissons leur le temps de se mettre au niveau de la métropole.

Là où il pourrait y avoir un problème, le requérant l'emporte largement sur le député élu.

Par ailleurs le moyen qui nous occupe est celui qui est le moins développé par le requérant.

Je suis donc convaincu qu'il ne faut pas annuler.

Monsieur FAURE : Ce qui m'étonne le plus c'est le fait que les croix sont très localisées : 80 % dans deux bureaux seulement. Or, c'est là que Monsieur GATA a le plus grand nombre de suffrages. Ce n'est donc sûrement pas une manoeuvre de BRIAL.

J'en suis là. Je suis très sensible à l'argument de droit ; la loi de 1992 est claire et nous sommes bien sûr là pour l'appliquer. Mais en sens inverse, il serait curieux d'annuler alors que la « faute » a servi au requérant. Aussi, je serai plutôt contre l'annulation.

Monsieur AMELLER : Vous connaissez mon attachement à la loi. J'ai le même sentiment que le ministre d'État. Je ne comprends pas pourquoi l'on trouve autant de croix dans certains bureaux.

J'aimerais savoir comment on motiverait une décision de rejet de la requête, avant de me prononcer pour ou contre le projet qui nous est présenté.

Madame LENOIR : Il y a dans la Constitution des dispositions d'adaptation pour les T.O.M. ; or la loi de 1992 n'a pas prévu de telles dispositions. Ne pas annuler serait très grave ; pour la première fois on écarterait une loi sur une formalité substantielle.

On a déjà annulé pour des formalités substantielles sans se demander à qui cela profitait.

Monsieur BONIN : Il faut rappeler que la moyenne d'âge des personnes ayant signé par croix dans les bureaux d'Alo est de plus de 40 ans. Par ailleurs, il y a une vraie différence de développement entre Wallis et Futuna.

Monsieur ABADIE : Je souhaite apporter une précision. Il ne s'agit pas du nombre de croix ni du nombre d'illétrés ; c'est celui de savoir s'il y a possibilité de faire

accompagner la croix de la signature d'une autre personne. Dans les bureaux d'Alo, la proportion de croix fait apparaître que des électeurs auraient pu ajouter leur signature, ou des membres des bureaux. Or cela n'a pas été fait, et c'est bien là le problème.

Monsieur BONIN : Il est clair qu'il y a des endroits où il y avait des électeurs pouvant ajouter leur signature. Par contre dans les bureaux d'Alo, à part ceux qui tiennent le bureau lui-même, il n'y a personne d'autre.

Or ce qui a été voulu par le législateur, c'est que les membres du bureau n'émargent pas à la place des électeurs pour des raisons évidentes, tenant au risque de fraudes.

Monsieur le Secrétaire général : J'appelle l'attention sur les termes mêmes de l'article L. 64 : il faut que l'électeur puisse signer et puisse surtout écrire la formule prévue par le code, et c'est là la difficulté à Alo.

Monsieur le Président : Monsieur le rapporteur, vous allez lire le projet de la section.

Le rapporteur procède à la lecture du projet d'annulation.

Monsieur le Président : Nous avons un projet de décision de la section, on va en discuter, puis je ferai voter sur le projet ; je ne peux pas mettre au vote le projet de la section et un projet qui n'est pas « officiel ».

Nous avons en notre possession tous les éléments du raisonnement.

Monsieur GUÉNA : Nous ne pouvons pas laisser dire que nous violons ici la loi, comme l'a indiqué Madame LENOIR.

Nous sommes les gardiens de la loi, et nous l'appliquerons toujours, quelque soit le projet que nous retiendrons.

Le président met au vote le projet de la section :

- *Pour l'annulation de l'élection :*
 - *Monsieur ROBERT,*
 - *Madame LENOIR,*
 - *Monsieur ABADIE.*

- *Contre l'annulation de l'élection :*
 - *Monsieur le Président,*
 - *Monsieur CABANNES,*
 - *Monsieur FAURE,*
 - *Monsieur GUÉNA,*
 - *Monsieur AMELLER,*
 - *Monsieur LANCELOT.*

Le rapporteur procède à la lecture du projet rejetant la requête.

Madame LENOIR : La décision que l'on a prise est en complète contradiction avec notre jurisprudence. On accepte de contrôler la régularité des procurations mais pas des émargements. Je suis bouleversée par la décision que nous venons de prendre !

Monsieur le Secrétaire général : La jurisprudence distingue entre les irrégularités simples et substantielles. Par ailleurs, même en cas de formalité substantielle, on peut faire prévaloir les spécificités de l'espèce, au vu de circonstances exceptionnelles. C'est au demeurant ce que le Conseil constitutionnel a décidé en matière d'amendement dans la décision Loi Falloux.

Madame LENOIR : Sur les bons d'achat, je suis désolée, mais on ne peut pas accepter une pratique qui est celle des fausses factures !

Monsieur BONIN : Ce ne sont pas des fausses factures !

Monsieur ABADIE : Le raisonnement est, il est vrai, très fragile. Les bons ont été utilisés pendant la campagne.

Madame LENOIR : Il s'agit bien de l'achat d'une clientèle électorale ! Est-ce qu'il ne serait pas temps d'arrêter ces pratiques ? Comment peut-on continuer en ce sens ?

Monsieur le Président : Il faut écarter le moyen d'une autre façon, en stigmatisant la pratique.

Monsieur GUÉNA : C'est de toute façon un moyen inopérant, c'est cela qui est important.

Après l'achèvement de la lecture du projet, le Président met au vote :

Sont contre : Messieurs AMELLER, ABADIE, ROBERT et Madame LENOIR.

Sont pour : Les autres.

La séance est levée à 17 h 45.