

Elections à l'Assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna
N° 462885 M. S K... (circonscription de Sigave)
N° 462890 Mme M L... (circonscription de Mua)
N°463419 Mme M X... (circonscription d'Hahake)
N° 463420 M. A Z... (circonscription d'Hihifo)

10ème et 9ème chambres réunies

Séance du 17 octobre 2022
Décision du 15 novembre 2022

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, rapporteur public

L'Assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna comprend 20 membres, 13 représentant Wallis (6 pour la circonscription de Mua, 4 pour celle d'Hahake et 3 pour celle d'Hihifo) et 7 représentant Futuna (4 pour la circonscription d'Alo et 3 pour celle de Sigave)¹. Le 20 mars², les électeurs des 21 villages de Wallis et des 15 villages de Futuna ont été convoqués dans chacune de ces circonscriptions en vue du renouvellement des membres de cette assemblée, au scrutin de liste à la représentation proportionnelle au plus fort reste³.

Vous avez été saisis, en premier ressort (article L. 427-1 du Code électoral), de quatre recours dirigés contre les résultats de ces élections. Plus précisément, vous êtes saisis :

- D'une protestation mettant en cause les résultats dans la circonscription de Mua : 4 listes se sont partagés les 6 sièges (2+2+1+1). La tête de la 5^{ème} liste a formé cette réclamation.
- D'une protestation concernant la circonscription d'Hahake : les 4 sièges ont été attribués à 4 listes. La tête de la 5^{ème} liste a déposé la réclamation.
- D'une protestation concernant la circonscription d'Hihifo : les 3 sièges ont été répartis entre les 3 listes arrivées en tête, la tête de la 4^{ème} liste le conteste.

¹ Article 11 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer.

² v. décret n° 2021-1953 du 31 décembre 2021 fixant la date des élections en vue du renouvellement de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna en 2022.

³ Article 7 de la loi n°52-1310 du 10 décembre 1952 relative à la composition et à la formation de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna.

- D'une protestation concernant la circonscription de Sigave : les 3 sièges ont été attribués à 3 listes. La tête de la 4^{ème} liste a formé la protestation.

Il y a lieu d'examiner successivement et séparément ces 4 protestations, les résultats dans chacune des circonscriptions étant divisibles les uns des autres. Nous suivrons l'ordre des numéros.

I. La circonscription de Sigave

C'est dans cette conscription que les résultats ont été les plus serrés, puisqu'il manquait une voix à la 4^{ème} liste pour avoir le même nombre de voix que la 3^{ème} liste, qui a obtenu le 3^{ème} et dernier siège (208 contre 209).

Allons droit à l'essentiel : dans deux bureaux de vote, les n° 4 et n° 5, des émargements de la liste de vote posent problème.

Dans le bureau de vote n° 4, il y a 3 émargements, dont un correspondant à un vote par procuration, qui ne sont pas des signatures, mais des croix.

Or, en vertu du troisième alinéa de l'article 62-1 du code électoral, « le vote de chaque électeur est constaté par sa signature apposée à l'encre en face de son nom sur la liste d'émargement ». C'est une garantie de l'authenticité du vote, tout comme la vérification de l'identité du votant. Et, en cas de besoin, l'article L. 64 précise que « lorsqu'un électeur se trouve dans l'impossibilité de signer, l'émargement prévu par le troisième alinéa de l'article L. 62-1 est apposé par un électeur de son choix qui fait suivre sa signature de la mention suivante : "l'électeur ne peut signer lui-même" ». Ces dispositions sont applicables à l'élection des membres de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna (L. 388 du code électoral).

Vous l'avez déjà jugé, une croix n'est pas une signature (par ex. 11 décembre 1996, Elections municipales de Morsang-sur-Orge, n°176707, aux tables). Un vote matérialisé par une croix n'est donc pas régulier. Vous l'avez plusieurs fois jugé pour les élections à l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna. Par exemple, en 2012, vous avez annulé les opérations électorales dans le circonscription d'Alo, en précisant « que des particularités culturelles ou sociales locales, comme une insuffisante maîtrise de l'écriture par une partie du corps électoral, ne peuvent justifier qu'un tel vote soit réputé valide » (19 décembre 2012, Elections de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna (circonscription d'Alo), n° 358378 ; v. aussi 19 décembre 2012, Elections de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna (circonscription de Hahake), n°358642 et 19 décembre 2012, Elections de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna (circonscription de Mua), n°358644 : votes irréguliers pour ce motif, mais sans incidence sur les résultats du scrutin ; v. aussi 10JS, 20 décembre 2017, Elections de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna (circonscription de Mua)).

Comme il ne résulte par ailleurs pas de l'instruction d'éléments de preuve de l'authenticité de ces 3 suffrages (une attestation des membres du bureau de vote ou d'autres électeurs ne suffirait pas, v. 11 janvier 2002, Elections municipales de Saint-Pierre, n° 234948, aux tables, AJDA 2002, p. 1007, chron. Donnat et Casas ; 23 septembre 2005, Elections cantonales de Saint-Paul (Réunion) et S..., n° 274402, T. p. 891), ils doivent être tenus pour irréguliers.

Dans le bureau de vote n° 5, vous avez cette fois, dans trois cas également, une discordance entre la signature apposée en face d'un vote par procuration et la signature de l'électeur qui a voté en son nom et qui se trouvait être aussi le mandataire pour le vote par procuration.

Dans une décision du 9 mars 1990, Elections municipales de Clerguerec n° 108788, inédite mais à l'AJDA 1990 p. 365 dans la chronique électorale Honorat et Baptiste, vous « avez fermé les yeux » (l'expression est d'Emmanuelle Mignon, concl. sur Elections municipales de Saint-Pierre, préc.) sur le fait, pour le mandataire, de signer sur la liste d'émargement du nom du mandant et non d'apposer sa propre signature. Mais, dans la décision Elections municipales de Saint-Pierre, aux tables elle, vous ne l'avez en revanche pas admis quand en outre les mentions à l'encre rouge concernant la procuration sont incomplètes. Trop d'incertitudes sur des règles relatives à l'authenticité des suffrages affectent en effet la validité du vote.

Sachant que lorsque des signatures diffèrent, d'un tour à l'autre, vous considérez que le vote au second tour est irrégulier (v. par ex. 2 avril 1993, C..., élections cantonales de La Clayette, n°139438, B), à notre sens, et même à plus forte raison, quand une signature diffère dans le même tour, l'incertitude est patente sur l'authenticité du vote et au moins l'un des deux doit être considéré comme ne permettant pas d'authentifier le suffrage exprimé. Soit, en l'espèce, trois autres suffrages qui sont irréguliers.

Si l'on procède aux calculs hypothétiques de répartition des sièges en retirant successivement ces 6 suffrages aux listes en compétition, on constate que ce n'est pas l'attribution de plusieurs sièges qui est susceptible d'être remise en cause, auquel cas l'annulation totale s'impose (c'est ce que vous aviez fait dans le précédent de 2012, Elections de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna (circonscription d'Alo), préc.) ; on constate au contraire que c'est seulement l'attribution du dernier siège qui est affectée. Dans ce cas se pose la question de l'annulation partielle. Dans votre décision de Section du 25 janvier 1999, Elections régionales de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, n°195139, A, vous avez jugé que si des irrégularités n'affecte que le dernier siège à attribuer mais pas, compte tenu des écarts des voix entre les listes en présence, l'attribution des autres sièges, et s'il n'est pas possible de reconstituer avec certitude la répartition exacte des voix et donc de proclamer élu un autre candidat, il n'y a lieu que de procéder à l'annulation du dernier siège et non pas à l'annulation de la totalité du scrutin. Vous constatez alors la vacance de ce siège (et la règle du suivant de liste ne s'applique pas, v. 12 janvier 2005, Elections au conseil régional de Guadeloupe, n°s 266252, 266308, 266400, 266535, 266553, Rec. T. pp. 891-899-900-901-978-981-1016).

Le fichage de la décision Elections régionales de Provence-Alpes-Côte-d'Azur a toutefois indiqué qu'il y avait une solution implicite dans la décision, plus précisément une condition implicite à l'annulation partielle, tirée de ce que l'annulation de l'attribution du dernier siège ne doit pas modifier les équilibres politiques tels qu'ils résultent du scrutin (dans le même sens le fichage de la décision Elections au conseil régional de Guadeloupe). Sauf erreur, cette condition n'a jamais été explicitement confirmée dans l'une de vos décisions. Mais elle demeure toujours valable, car elle se comprend parfaitement : le juge électoral a pour mission de faire respecter la volonté du corps électoral ; il ne peut la trahir.

En l'espèce, il n'y a que 3 sièges en jeu dans cette circonscription, pour une Assemblée qui en compte 20 au total et sachant au surplus que le vote a été particulièrement éclaté car les sièges sont répartis entre plusieurs listes qui n'en gagnent, généralement, au sein de chaque circonscription, qu'un seul à chaque fois. A l'évidence, annuler et déclarer vacant le dernier siège à Alo aurait une incidence sur les équilibres politiques de l'Assemblée résultant du scrutin. Il y a donc lieu d'annuler le scrutin en totalité dans la circonscription d'Alo.

Vous pourrez, dans les circonstances de l'espèce, prononcer cette annulation sans avoir à besoin d'examiner les autres griefs⁴, car aucun de ces griefs n'est susceptible d'avoir un impact sur la solution que nous vous proposons. S'ils étaient fondés, ils entraîneraient également l'annulation totale du scrutin, mais aucun ne serait de nature à pouvoir modifier, à son tour, le nombre de voix obtenus par les listes.

Dans cette affaire, nous concluons donc à l'annulation des opérations électorales.

II. La circonscription de Mua

Dans cette circonscription, les 4 listes arrivées en tête et qui se sont partagées les 6 sièges ont obtenu 422, 413, 286 et 277 voix. Mme Mireille L..., qui a formé la protestation que vous examinez, conduisait la liste arrivée en cinquième position avec 193 voix.

La plupart des griefs soulevés dans cette protestation ne pose pas de difficultés particulières. Non pas qu'ils doivent cependant tous être écartés.

Doivent notamment être écartés les griefs tirés de l'irrégularité dans la composition des listes électoral dès lors qu'elle ne résulte pas d'une manœuvre et les griefs relatifs à la propagande électorale dans la mesure où il ne résulte pas de l'instruction que des candidats auraient usé de leurs fonctions dans des conditions de nature à altérer la sincérité du scrutin.

⁴ Dont certains sont au demeurant irrecevables car présentés pour la première fois dans le mémoire ampliatif après l'expiration du délai de recours (v. 13 décembre 1996, Elections municipales du Relecq-Kerhuon (Finistère), n°177934 ; en appel : 21 octobre 2009, Elections municipales de Cannes (Alpes-Maritimes), n°322287, Rec. p. 398).

En revanche, sont fondés les griefs concernant la régularité de huit votes : à nouveaux des croix et un trait au lieu d'une signature, des différences entre la signature d'un vote par procuration et la signature du mandant quand il vote en son nom propre, un vote pour autrui sans procuration et deux votes pour une même procuration.

Toutefois, ces 8 voix irrégulières demeurent, eu égard au nombre de voix obtenus par chaque liste, sans conséquence sur les résultats en siège dans cette circonscription.

Reste une question qui pose une légère difficulté et qui est inédite. Elle concerne l'éligibilité d'un des 6 élus, M. V....

Selon l'article 8 de la loi du 6 février 1952 autrefois relative à la formation des assemblées de groupe et des assemblées locales d'Afrique occidentale française et du Togo, d'Afrique équatoriale française et du Cameroun et de Madagascar et des Comores⁵ et aujourd'hui⁶ relative à l'élection de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna « Ne peuvent être acceptées pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les six mois qui suivent la cessation de leurs fonctions, par démission, révocation, changement de résidence ou de toute autre manière, les candidatures aux élections des conseillers aux assemblées locales : 1° Du haut-commissaire de la République, du gouverneur général, du secrétaire général du gouvernement général, des gouverneurs et secrétaires généraux des territoires, des directeurs, chefs de service ou chefs de bureau du gouvernement général et des gouvernements locaux et de leurs délégués, des directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des hauts commissaires, gouverneurs généraux et gouverneurs, dans toute circonscription de vote (...) ».

Les références aux gouverneurs, gouverneurs généraux et aux gouverneurs locaux doivent se comprendre comme visant le représentant de l'Etat ou les services du représentant de l'Etat, ainsi qu'il est prévu aux 5° et 7° du III de l'article 21 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

Ne sont ainsi visés que des agents de l'Etat. Et c'est d'ailleurs également le sens des autres numéros qui suivent dans cet article 8, qui concernent les inspecteurs, les magistrats, les officiers, les commissaires et agents de police, des agents des finances publiques.

En revanche, et à la différence de l'article 195 du code électoral pour le conseil départemental, aucune disposition ne rend inéligibles à l'Assemblée territoriale de Wallis et Futuna les directeurs et chefs de service de l'administration locale.

M. V... était, à la date de son élection, chef du service de l'environnement du territoire des îles de Wallis et Futuna. C'est donc un agent territorial.

⁵ Et qui était rendue applicables à Wallis et Futuna par les dispositions de la loi 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer et la loi du 10 décembre 1952 relative à la composition et à la formation de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna.

⁶ Article 21 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

Comme le rappelle toutefois la protestation, si l'inéligibilité s'apprécie strictement car c'est une exception au principe de la liberté de candidature (15 février 2002, Elections à l'assemblée de Polynésie française, n° 233945), vous faites néanmoins preuve de réalisme et vous recherchez si les fonctions réellement exercées ne confèrent pas à leur titulaire des responsabilités équivalentes à celles des emplois frappés d'inéligibilités (18 mai 2010, Elections municipales d'Hénin-Beaumont, n° 335786, T. p. 785 ; 17 octobre 2012, Elections municipales d'Ailly-sur-Noye n°s 358762 359041, aux Tables ; 12 décembre 2014, Elections municipales de Laissac, n° 382528, aux Tables). C'est pourquoi la protestation soutient que M. V... exerce en réalité des fonctions qui doivent être assimilées à un chef de service de l'Etat, car il exerce ses fonctions sous l'autorité de l'administrateur supérieur du territoire.

Mais, si c'est tout à fait exact, il ne s'agit que d'une particularité statutaire de Wallis et Futuna où c'est l'administrateur supérieur du territoire, équivalent local du préfet, qui exerce les fonctions de chef du territoire. C'est à ce titre qu'il prend les actes réglementaires propres à assurer l'exécution des délibérations de l'assemblée territoriale, ainsi que les actes réglementaires ou individuels qui relèvent de sa compétence aux termes des lois, décrets et règlements. Il dirige ainsi l'administration territoriale.

Cette particularité est toutefois sans conséquence sur la distinction qu'il convient de maintenir pour l'application de l'inéligibilité prévue à l'article 8 de la loi du 6 février 1952, entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale.

Certes, à Wallis et Futuna, alors même que l'Etat est compétent pour fixer les règles relatives aux agents de l'Etat (et des circonscriptions territoriales) et que l'Assemblée territoriale l'est pour les agents territoriaux (loi du 29 juillet 1961 et article 40 du décret n° 57-811 du 22 juillet 1957 relatif aux attributions de l'assemblée territoriale, du conseil territorial et de l'administrateur supérieur des îles Wallis-et-Futuna), la distinction, au-delà du rôle de l'administrateur supérieur, n'a pas toujours été aussi claire qu'on pourrait le penser.

Par ex. pendant très longtemps, les agents permanents exerçant à Wallis et Futuna, dans les services de l'Etat ou ceux de la collectivité, ont été régis par l'arrêté n° 76 du 23 septembre 1976 de l'administrateur supérieur portant statut des agents permanents de l'administration du territoire (ils n'avaient pas la qualité de fonctionnaire et ils étaient soumis à un régime de droit privé, v. T. Confl., 24 avril 2017, M. T... et autres, n° 4076)⁷.

Aujourd'hui, la distinction s'est cependant affirmée. Le Code général de la fonction publique est applicable aux fonctionnaires de l'Etat en poste à Wallis et Futuna, tandis que les contractuels de l'Etat (et des circonscriptions territoriales) nommés dans un emploi permanent sont régis par les dispositions de l'ordonnance n° 2013-81 du 25 janvier 2013. De son côté,

⁷ v. V. Bertile, « Analyse juridique et comparative des statuts applicables au personnel territorial dans les différentes COM, comparaison avec les DROM », 3èmes rencontres des collectivités des outre-mer – INSET Angers, juin 2013.

l'Assemblée territoriale a adopté, le 13 janvier 2022, une délibération portant statut général de la fonction publique territoriale de Wallis et Futuna.

En l'espèce, M. V... était bien un agent local et il n'était pas inéligible.

Et nous concluons dans cette affaire au rejet de la protestation.

III. La circonscription d'Hahake

Dans cette circonscription, 4 listes ont obtenu chacune un siège. La tête de la 5^{ème} et dernière liste, qui, avec 308 voix, accuse près de 50 voix de retard, a formé la protestation. Son examen ne vous retiendra pas et n'appelle pas d'observations particulières.

Des inscriptions et radiations sur les listes électorales sont contestées, mais il n'appartient pas au juge électoral de se prononcer sur ces opérations, qui relève du juge judiciaire, lequel est d'ailleurs intervenu avant le scrutin ; il appartient seulement au juge électoral de rechercher si des manœuvres ont pu affecter la mise à jour des listes électorales. Pareille manœuvre n'est pas établie en l'espèce.

De même, sont dénoncées de multiples subventions accordées par l'Assemblée territoriale et même des aides versées par des membres de l'Assemblée territoriale. Mais il n'est pas démontré que l'Assemblée territoriale aurait voté des subventions inhabituelles et dans un but électoral. Quant aux allégations d'aides directes de la part des élus, elles ne sont même pas documentées.

Les griefs relatifs à l'établissement des procurations ne sont pas assortis de précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien fondé. Celui tiré de la méconnaissance de l'obligation d'utiliser des isoloirs n'est pas établi par les seules attestations produites.

Enfin, là aussi, des irrégularités dans les signatures des listes d'émargements sont invoquées, mais l'examen des listes d'émargements dans les 3 bureaux de votes ne fait pas apparaître de telles irrégularités, notamment des signatures par des croix ou des ronds ou des différences de signature entre le vote en nom personnel et le vote au titre d'une procuration.

Nous concluons donc au rejet de la protestation.

IV. La circonscription d'Hihifo

Trois listes se sont partagées les 3 sièges. La 4^{ème} liste, et première liste perdante (avec une vingtaine de voix de retard sur quelques 230 suffrages), a déposé, par l'intermédiaire de celui qui en était à la tête, une protestation.

Dans cette circonscription, la plupart des griefs peuvent être écartés sans difficultés, notamment en ce qui concerne la tenue des listes électorales, le déroulement de la campagne,

le secret du vote, les caractéristiques des bulletins de vote ou encore les allégations de pression exercée sur les électeurs.

En outre, ne saurait être retenu le grief tiré relatif à la présidence de chacun des deux bureaux de vote. En vertu de l'article R. 213-2 du code électoral, « dans les îles Wallis et Futuna, les présidents des bureaux de vote sont désignés par le chef de circonscription parmi les électeurs du village. En cas d'absence, le président est remplacé par un suppléant désigné par lui parmi les électeurs du village, ou, à défaut, par le plus âgé des assesseurs ». Il se trouve que le BV1, qui regroupe 3 villages, était présidé par une électrice d'un village relevant du BV2, et que le BV2 a été présidé par un électeur d'un des villages du BV1. Mais, en l'absence de manœuvre, cette irrégularité « croisée », si l'on peut dire, n'a pu, à elle seule, altérer la sincérité du scrutin (pour l'article R. 43 du code, v. 20 décembre 1972, Elections municipales du Moule, p. 820 ; l'irrégularité dans la composition du bureau de vote entraîne l'annulation lorsqu'elle résulte du refus du maire de désigner les assesseurs choisis par les listes en vertu de l'article R. 44, v. 20 décembre 1985, Elections municipales de Dompnac, n°67029, en B avec un fichage trompeur).

Doit également être écarté le grief tiré de ce que dans un des deux bureaux de vote, le personnel chargé de ce bureau remettait directement aux électeurs une enveloppe et les 5 bulletins de vote. Certes, cette manière de procéder n'est pas conforme au code électoral, qui prévoit, à l'article L. 62, qu'« à son entrée dans la salle du scrutin, l'électeur, après avoir fait constater son identité (...), prend, lui-même, une enveloppe ». Toutefois, en l'espèce, il n'est pas établi que cette irrégularité aurait porté atteinte à la sincérité du scrutin, et notamment que les électeurs ne recevaient pas systématiquement les bulletins des 5 listes en compétition, qu'ils ne passaient pas par l'isoloir ou encore que la remise du matériel de vote en mains propres s'accompagnait de pressions ou d'intimidations sur les électeurs.

En revanche, on peut relever quelques irrégularités :

Le requérant établit, et aucune explication n'est fournie pour le contredire, que 8 procurations ont été régulièrement dressées en temps utile pour le scrutin, puisque 7 ont été rédigées sur papier à Nouméa ou Dumbea entre le 6 mars et le 10 mars 2022 et la dernière a été établie par voie électronique le 17 mars, mais qu'elles n'ont pas été enregistrées et reportées sur les listes, empêchant ainsi l'expression de ces votes.

Par ailleurs, dans l'un des deux bureaux, on constate des émargements irréguliers : deux croix, à nouveau, sans la mention « l'électeur ne peut signer lui-même », mais aussi des signatures strictement identiques, là aussi sans la mention « l'électeur ne peut signer lui-même » : un électeur a signé 3 fois ; un autre a signé deux fois. Ce qui fait un total de 13 suffrages irréguliers.

Cependant, en retranchant les suffrages irréguliers et en ajoutant les suffrages qui n'ont pas été exprimés, il n'y a pas lieu à annulation compte-tenu des écarts de voix entre les listes gagnante et l'écart de voix avec la première liste perdante.

Nous concluons donc au rejet de la protestation.

Tel est le sens de nos conclusions dans ces affaires.