

# AVANT-PROPOS / FOREWORD

## ÉTATS ET CONSTITUTIONS DU PACIFIQUE SUD : L'EMPREINTE DE LA "PACIFIC WAY"

*States and Constitutions of the South Pacific:  
The mark of the "Pacific Way"*

*Marc Joyau\* et Emmanuel-Pie Guiselin\*\**

### *I LE PACIFIQUE SUD, UN MONDE DE CONTRASTES À (RE)DÉCOUVRIR*

Pour les juristes français, la connaissance du Pacifique Sud, a été largement renouvelée et enrichie depuis plus de vingt-cinq ans par les péripéties politiques et institutionnelles de deux de ses principaux « territoires » : la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française. La redéfinition des catégories constitutionnelles – le titre XIII de la Constitution pour la Nouvelle-Calédonie<sup>1</sup>, la catégorie des collectivités d'outre-mer pour la Polynésie française<sup>2</sup> – ont été l'occasion d'élaborer de nouveaux cadres statutaires, prenant appui ici sur les dispositions de l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998, là sur la volonté politique de l'ancien Président du Gouvernement de la Polynésie française, Gaston Flosse. La richesse des problématiques institutionnelles traitées dans ces collectivités a été largement mise en valeur par deux revues spécialisées : la *Revue Juridique, Politique et Economique de Nouvelle-Calédonie* et la *Revue Juridique Polynésienne*, nées pour la première en 2003 et pour la seconde en 1994. Ces revues

---

\* Maître de conférences HDR en droit public, Vice Président de l'Université de Nantes, Laboratoire « Droit et Changement Social », UMR CNRS n° 3128.

\*\* Doyen honoraire de la Faculté de Droit, des Sciences Economiques et de Gestion de Vannes, Maître de conférences HDR en droit public à l'Université de Bretagne-Sud (Université Européenne de Bretagne), Institut de Recherche sur les Entreprises et les Administrations, EA n° 4251.

<sup>1</sup> Titre intitulé « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie », comprenant les articles 76 et 77, et inséré dans la Constitution de la V<sup>e</sup> République par la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998.

<sup>2</sup> La nouvelle catégorie des collectivités d'outre-mer a été instituée par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003.

accueillent non seulement des articles traitant des problématiques propres à leur terre d'élection, mais aussi, plus largement, à la zone Pacifique. Véritables laboratoires institutionnels, ces collectivités sont même parfois devenues des modèles pour les institutions métropolitaines : la création du « conseiller territorial », par exemple, emprunte pour beaucoup à l'élu calédonien appelé à siéger à la fois au sein d'une assemblée de Province et au Congrès<sup>3</sup>. Seules à échapper à la frénésie institutionnelle qui caractérise désormais l'outre-mer français, Wallis-et-Futuna, quoique parfois sujettes à quelques turbulences<sup>4</sup>, semblent les heureuses oubliées du législateur, leur cadre statutaire restant dicté par la loi 29 juillet 1961<sup>5</sup>.

Pour très riche qu'il soit, ce foisonnement institutionnel des deux principales collectivités françaises du Pacifique n'est pourtant pas propre aux seuls territoires dépendants de la France. Le Pacifique Sud, notamment, est le siège de nombreux États et territoires, le plus souvent insulaires, et pour la quasi-totalité d'entre eux anglophones. Pour s'en tenir aux États, trois groupes peuvent être identifiés dans la zone du Pacifique Sud. La Micronésie – « Iles petites » –, comprend cinq États : Kiribati, les Iles Marshall, les États fédérés de Micronésie, Palau et Nauru. La Mélanésie – « Iles noires » – est également le siège de cinq États : l'Australie, les Iles Fidji, la Papouasie Nouvelle-Guinée, les Iles Salomon et le Vanuatu. Enfin, la Polynésie – « Iles nombreuses » –, sans compter les territoires français et outre un territoire associé, Tokelau<sup>6</sup>, comprend la Nouvelle-Zélande, Niue, les Samoa, Tonga et Tuvalu. Or, si ces dix-sept États et territoire ont fait l'objet d'analyses de la part des chercheurs anglophones<sup>7</sup>, l'Université du Pacifique Sud (*University of the South Pacific*) constituant à cet égard un vecteur privilégié du développement de la recherche, l'attention des juristes francophones semble se limiter aux principaux d'entre eux, l'Australie et la Nouvelle-Zélande<sup>8</sup> notamment, dans une moindre

---

<sup>3</sup> Sur cette filiation institutionnelle, v. G. Chavrier, *Les conseillers territoriaux : questions sur la constitutionnalité d'une création inspirée par la Nouvelle-Calédonie*, *AJDA*, 2009, pp. 2380-2384.

<sup>4</sup> A ce sujet, v. S. Felomaki, Crises institutionnelles à l'Ile Wallis, *Revue Juridique, Politique et Economique de Nouvelle-Calédonie*, 2005/2, pp. 36-39.

<sup>5</sup> Cependant, relevons incidemment que Wallis-et-Futuna ont été intégrées la nouvelle catégorie constitutionnelle des « collectivités d'outre-mer ».

<sup>6</sup> En 2006 et 2007, ont été organisés à Tokelau deux référendums tendant à faire de ce territoire un État associé à la Nouvelle-Zélande. L'accès à l'indépendance n'a pu être acté, les « oui » obtenus n'atteignant pas, à quelques dizaines de voix près, la majorité qualifiée requise des deux tiers des suffrages exprimés.

<sup>7</sup> En nombre plus ou moins important suivant les États : v. la bibliographie jointe en annexe au présent numéro hors série.

<sup>8</sup> Des chroniques leur sont assez régulièrement consacrées par la *Revue Française de Droit Constitutionnel*. V., par exemple, concernant l'Australie : *RFDC* 2009, n° 77, pp. 213-222 ; *RFDC* 2008, n° 74, pp. 379-389 et, concernant la Nouvelle-Zélande : *RFDC* 2007, n° 69, pp. 175-188.

mesure la Papouasie Nouvelle-Guinée, les Iles Fidji ou le Vanuatu, « survivance de la Francophonie dans un archipel du Pacifique Sud »<sup>9</sup>. Les autres États, en revanche, sont très largement méconnus de l'autre côté de l'hémisphère, qu'il s'agisse, pour ne citer qu'eux, des Iles Cook, de Kiribati, des États fédérés de Micronésie, de Niue (un État de 1500 habitants !), de Palau ou encore du royaume des Tonga... Il a donc semblé intéressant aux deux co-directeurs du présent numéro hors série de la *Revue Juridique Polynésienne*, de consacrer un ensemble d'études aux seize États de la zone du Pacifique Sud – en y agrégeant le territoire de Tokelau, au regard de l'intérêt présenté par le projet de Constitution élaboré préalablement aux référendums d'autodétermination – et, pour en traiter, de solliciter des chercheurs principalement francophones, juristes, mais aussi venus d'autres champs disciplinaires, tels l'histoire ou la géographie<sup>10</sup>.

Loin de s'en tenir à l'exotisme des lieux ou des dénominations institutionnelles – telle celle conférée au Parlement de la République des Kiribati : *Manaeba ni Maungatabu*, ou « Maison commune de la Montagne sacrée » – par trop réducteurs de la richesse géographique, mais aussi humaine des territoires concernés, dépassant les préventions liées à la taille parfois excessivement réduite des États concernés, les auteurs réunis ont donc accepté de faire des dix-sept États et territoire concernés un objet d'approche comparatiste. Ce projet, novateur pour des chercheurs et enseignants-chercheurs principalement francophones, a naturellement choisi pour support de valorisation la *Revue Juridique Polynésienne*, dont on connaît l'ouverture disciplinaire, géographique et linguistique.

L'entreprise était cependant loin d'être évidente. Lancée voilà maintenant trois ans, suite à une intuition que l'un des deux co-directeurs avait eue au début des années 2000 alors qu'il était en poste à l'Université de Polynésie française, elle a dû en effet constamment prendre en considération le fait que les terres émergées du Pacifique Sud, support des dix-sept États et territoire étudiés, sont le lieu de contrastes extrêmes, rendant l'analyse difficile.

Ces contrastes sont remarquablement mis en lumière par la contribution de **Jean-Pierre Doumenge**. Prenant la forme d'un *chapitre introductif*, celle-ci permet non seulement de se familiariser avec le « grand océan »<sup>11</sup>, mais aussi et surtout d'en saisir les

---

<sup>9</sup> Sous-titre d'un rapport d'information du Sénat consacré au Vanuatu, *Doc. Sén.* (2000-2001), n° 33.

<sup>10</sup> Il convient de souligner qu'un colloque très prometteur ayant pour thème *Destins des collectivités politiques d'Océanie. Peuples, populations, nations, États, territoires, pays, patries, communautés, frontières* se tiendra à Nouméa du 7 au 10 mars 2011, sous la direction scientifique de J.-Y. Faberon, de V. Fayaud et de J.-M. Regnault.

<sup>11</sup> Sur cette notion, v. *Le Grand Océan. L'espace et le temps du Pacifique*, S. Denis (dir.), Georg Editeur, 2003.

contextes naturels et culturels de développement, ainsi que les réalités économiques et politiques contemporaines.

Il est vain, en effet, d'espérer pouvoir saisir la région Pacifique, quel que soit d'ailleurs le champ disciplinaire retenu, sans faire une large place à ses caractéristiques géographiques. L'immensité des espaces maritimes, la faiblesse des terres émergées de la plus grande partie des entités politiques concernées et la « générosité » de la nature peuvent paraître anecdotiques ou secondaires de ce côté de l'hémisphère, mais sont autant d'éléments explicatifs et même structurants des réalités humaines, de l'autre côté du globe terrestre.

Rien non plus ne peut être savamment écrit sur le sujet sans s'arrêter, ici peut-être plus encore qu'ailleurs, sur la dimension humaine de cet espace. Comme le souligne Jean-Pierre Doumenge, l'image construite autour des mythes de la présence d'une « nature féconde » fréquentée par de « bons sauvages », alimente toujours l'iconographie des opérateurs du tourisme international, mais elle ne saurait cacher l'existence d'une forte pression anthropique, de profonds brassages et d'une violence qui sévit périodiquement<sup>12</sup>.

Enfin, et c'est là un point essentiel pour une bonne compréhension, il faut toujours garder à l'esprit que le Pacifique Sud est un espace en transition, tant du point de vue démographique et économique, que politique et culturel.

## **II APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE**

Tout projet d'étude, pour être mené à bien et revêtir une cohérence d'ensemble, nécessite la définition d'une approche méthodologique. Celle-ci peut cependant varier avec le temps, partir de présupposés, puis être réorientée en fonction du développement de la recherche et de l'articulation de ses différents pans les uns par rapport aux autres. Le présent ouvrage n'échappe pas à la règle et s'avère être finalement le fruit d'une recherche menée en trois étapes, ayant chacune leur légitimité dans la phase ascendante de développement et de maturation de la problématique. L'approche liminaire a consisté à situer les États du Pacifique Sud et leur constitution entre héritage de l'ancienne métropole et épures constitutionnelles dictées par le modèle de Westminster et, dans une moindre mesure, par le modèle présidentiel des États-Unis d'Amérique (A). La deuxième approche, plus fine, conduit à observer les nombreuses difficultés d'acclimatation du modèle de démocratie occidentale aux États du Pacifique (B). La troisième approche, enfin, révèle la recherche d'une voie médiane, tirant profit des schémas classiques importés de la démocratie occidentale, dans l'ordre interne comme dans l'ordre international, mais en phase avec l'« être » profond des populations et des territoires du

---

<sup>12</sup> V., à cet égard, l'ouvrage sous la direction de F. Angleviel, *Violences océaniques*, L'Harmattan, 2004.

Pacifique Sud. Cette voie médiane, qui donne son empreinte au présent numéro, est celle de la *Pacific Way*, ou, si l'on veut, pour tenir compte de la variété des situations appréhendées, des *Pacific Ways*<sup>13</sup> (C).

#### **A Entre héritage « métropolitain » et épures constitutionnelles**

La première approche méthodologique a conduit à élaborer un plan provisoire de l'ouvrage, en quatre parties. La première partie devait traiter de l'apparition et de la reconnaissance des États du Pacifique Sud sur la scène internationale. Il était prévu que la deuxième partie s'intéressât à l'analyse des Constitutions et à l'organisation des pouvoirs. La nature des États, le modèle d'exécutif recherché et adopté, l'organisation des Parlements, ainsi que les systèmes juridictionnels devaient tour à tour être embrassés. A la troisième partie, « Démocratie et vie politique », il fut notamment assigné pour objet de scruter la diversité des régimes électoraux des assemblées parlementaires, les systèmes de partis et, plus largement, la conception de la démocratie dans le Pacifique Sud. Enfin, il fut imparti à la dernière partie de situer la scène étatique du Pacifique Sud au regard d'analyses spécifiquement consacrées à des États révélateurs de problématiques particulières.

Dans cette structuration initialement envisagée, et au-delà des spécificités propres à la zone étudiée, les modèles classiques éprouvés servirent de points de repère. La boîte à outils constitutionnels pouvait à l'évidence être mobilisée dans le cadre de cette première approche, qu'il s'agisse : – de considérer l'accession des États du Pacifique Sud à l'indépendance et le degré d'autonomie envers l'ancienne puissance de tutelle (cinq États ayant choisi de rester en libre association) ; – d'observer la forme des États, fédérale pour trois d'entre eux, unitaire pour les treize autres, ou de considérer leur appartenance commune au Commonwealth ; – de noter la forme du gouvernement, monarchique ou républicaine, ou la nature du régime, parlementaire ou présidentielle. Au demeurant, le modèle Westminsterien, pour une majorité d'États, et le modèle présidentiel, pour trois autres entités étatiques, avaient été clairement revendiqués par les inspirateurs et par les rédacteurs des projets de constitutions au moment de l'accession à l'indépendance.

Rien d'étonnant, dès lors, à ce qu'une première et rapide lecture des Constitutions donne l'impression d'être confronté à des structures institutionnelles répondant à des schémas connus. L'exécutif des États du Pacifique Sud, dans son importation du modèle Westminsterien ou du modèle présidentiel, permet ainsi de retrouver autant d'institutions reprises des régimes occidentaux : Président, en régime parlementaire ou présidentiel, Vice-président, Reine, Gouverneur général, Cabinet, Gouvernement, Premier ministre,

---

<sup>13</sup> V., à ce sujet, S. Levine, *Pacific Ways. Government and Politics in the Pacific Islands*, Victoria University Press, 2009.

ministres... sont tour à tour distingués par les Constitutions, écrites le plus souvent, exceptionnellement coutumière, à l'instar de la Nouvelle-Zélande<sup>14</sup>. De même, l'influence des modèles Westminsterien et présidentiel se retrouve dans l'organisation des parlements nationaux, et pour les États fédéraux, des parlements des entités fédérées. Qu'il suffise ici de relever l'importance fréquente du rôle dévolu au *Speaker* dans la plupart des Parlements. Elle se retrouve encore, toujours suivant cette première approche, dans la transcription assez généralisée du mode de scrutin majoritaire à un tour, le *First-Past-the-Post*<sup>15</sup> britannique. Au-delà même de ce « mimétisme institutionnel », marque de l'influence des anciennes puissances de tutelle, la qualité de membre de l'Organisation des Nations Unies (ONU) pour la plupart des États de la zone<sup>16</sup> et, plus encore, leur inscription dans un réseau assez dense d'organisations internationales, suivant un modèle coopératif, répond à des schémas classiques du droit international public.

***B La difficulté d'acclimatation du modèle de démocratie occidentale aux États du Pacifique***

Quoique non dénuée de fondement et présentant l'intérêt de fournir une première grille de lecture, l'approche décrite ci-dessus se devait cependant être dépassée.

Il est en effet bien difficile d'acclimater les modèles occidentaux, et tout spécialement les canons démocratiques de l'occident, à des territoires et à des populations qui en sont par nature éloignés, en raison notamment de leurs traditions et de leurs coutumes. C'est ainsi, par exemple, que l'organisation sociale d'un nombre important de ces États et territoire est bien éloignée du principe « un homme, une voix ». De ce point de vue, il n'est effectivement pas inutile de rappeler que si « l'exigence de démocratie est naturelle à notre pensée euro-péo-centrée... pour les entités insulaires du Pacifique, le tout-démocratie, tout de suite et à tout prix » n'est peut-être (sans doute) pas envisageable, sauf à oublier « que la forme classique de l'État moderne est née depuis bientôt cinq siècles, alors que les souverainetés dont il est question ici ont moins d'un demi-siècle d'existence ». Certains, comme le Professeur Guy Agniel, s'interrogent même pour savoir s'il ne faut pas établir un lien entre l'instabilité politique chronique d'une partie des

---

<sup>14</sup> La Nouvelle-Zélande est un État sans Constitution écrite, à l'instar du Royaume-Uni.

<sup>15</sup> Littéralement, « Le premier qui franchit la ligne d'arrivée ».

<sup>16</sup> Sur les seize États que compte la zone du Pacifique Sud, seuls Niue et les Iles Cook, États associés à la Nouvelle-Zélande, ne sont pas membres de l'ONU. Sur les quatorze autres États, sept sont devenus membres des Nations Unies dans une période relativement récente : les Iles Marshall et les États fédérés de Micronésie, en 1991 ; Palau, en 1994 ; Nauru et le Royaume de Tonga, en 1999 ; Tuvalu, enfin, en l'an 2000. L'Australie et la Nouvelle-Zélande sont membres depuis 1945. Les Iles Fidji sont devenues membres en 1970 ; la Papouasie Nouvelle-Guinée, en 1975 ; les Samoa, en 1976 ; les Iles Salomon, en 1978 et le Vanuatu en 1981.

régimes politiques du Pacifique et leur appartenance « au modèle démocratique importé (imposé ?) par les puissances colonisatrices... »<sup>17</sup>.

Allant plus loin encore, cette seconde approche peut même conduire à considérer, on peut l'espérer à tort, que ce « télescopage » de deux modes d'organisation sociale non seulement n'a pas permis la mise en place de « vraies » démocraties (qui apparaissent souvent, au mieux, comme « tropicalisées »), mais a tué l'originalité des systèmes traditionnels, pour finalement laisser place à des systèmes de clientélisme, de népotisme et, pour parler clair, de corruption.

Une telle conclusion peut cependant être nuancée. Il est en effet permis de continuer à croire à la réalité de la « *Pacific Way* ».

### ***C La recherche d'une voie médiane : la "Pacific Way"***

De fait, les recherches réunies dans le présent numéro hors série de la *Revue Juridique Polynésienne* révèlent la marque confirmée de la « *Pacific Way* ». Forgé par l'ancien Premier ministre des îles Fidji, Sir Ratu Mara, ce concept renvoie à l'idée suivant laquelle, dans un Pacifique Sud unifié, et donc pacifique, tout problème trouve sa solution dans la négociation, le consensus, la palabre...<sup>18</sup> La lecture des contributions de ce numéro, prises individuellement et dans leur ensemble, dessine en effet une voie médiane, entre d'une part, les schémas institutionnels importés de la démocratie occidentale – et dont les rédacteurs des Constitutions ont repris ce qui leur convenait – et, d'autre part, les traditions et les coutumes des populations des nouveaux États, singulièrement la recherche d'un mode consensuel de résolution des problématiques. Ce que le Recteur Jean-Pierre Doumenge retraduit en appréhendant la « *Pacific Way* » comme la « volonté de reconstruction d'une société multiséculaire se voulant consensuelle »<sup>19</sup>.

A lui seul, et pour s'en tenir à cet exemple, le Parlement de Palau traduit la voie médiane empruntée par les institutions des États du Pacifique Sud. Bicamérale, la structure de ce Parlement révèle la structure fédérale de cet État, avec une Chambre des

---

<sup>17</sup> G. Agniel, Démocratie et colonialisme dans le Pacifique, *Pouvoirs* 2008, n° 127, p. 137, article dont sont extraites les trois dernières citations.

<sup>18</sup> Lorsqu'elle est apparue, puis lorsqu'elle s'est étendue, dans les années 1970, la « *Pacific Way* » « exprimait une façon particulière de prendre des décisions et de résoudre des désaccords sans laisser à qui que ce fut un sentiment de défaite. Décider faisait l'objet d'un consensus, et n'était pas le fait d'une majorité combattant une minorité. On parvenait ainsi à éviter toute rancœur et tout le monde était gagnant. L'art de la « Voie Pacifique » n'était pas seulement un art du compromis, mais une manière de trouver une solution répondant à l'attente des aspirations de tous. C'était le style, disait-on, de la politique traditionnelle dans le Pacifique. », J.C. Campbell, J.P. Letouche, *Les insulaires du Pacifique, Histoire et situation politique*, PUF, coll. « Politique d'aujourd'hui », 2001, p. 265.

<sup>19</sup> Cité par G. Agniel, *op. cit.*, p. 145.

délégués<sup>20</sup> et un Sénat représentant, suivant un schéma inversé par rapport aux deux chambres du Congrès américain, pour la première, les États (chacune des seize entités étatiques y dispose d'un délégué), et pour le second, la population (une circonscription électorale unique, à l'échelle de la fédération, étant actuellement prévue). Mais, au-delà de l'inversion du schéma de représentation, qui doit beaucoup à la faiblesse quantitative des populations représentées et à l'émiettement des entités fédérées, la dénomination du Parlement, *Olbiil era Kelulau* ou « Maison des décisions murmurées », traduit bien, si besoin était, la « tendance au modèle consensuel »<sup>21</sup> privilégiée par les institutions des États du Pacifique Sud.

Loin d'un simple mimétisme institutionnel, les États du Pacifique Sud ont certes reçu des structures institutionnelles héritées, dans leur forme et dans leur agencement, des modèles démocratiques occidentaux, en particulier celui du Royaume-Uni, mais l'héritage n'a pas été sans adaptation. D'abord, au regard de cette tendance au « modèle consensuel » précédemment relevée. Ensuite, au regard de la double référence à Dieu et aux principes chrétiens, devant notamment guider la recherche d'un « bon gouvernement » (« *good government* »). Enfin, au regard de ce qu'il faut bien appeler *la toile de fond coutumière de ces Constitutions*<sup>22</sup>, qu'il s'agisse, alternativement ou ensemble, de la désignation de l'exécutif – ainsi du choix du chef de l'État samoan parmi les quatre grands chefs coutumiers –, de la prévision d'« organes spécialisés dans la prise en compte de l'héritage coutumier traditionnel »<sup>23</sup> et placés auprès des pouvoirs publics – ainsi de la « chambre des *Iroij* » ou conseil des chefs des Iles Marshall – ; qu'il s'agisse encore, aux Samoa, de réserver l'éligibilité au Parlement aux *Matai*<sup>24</sup>, de mentionner la coutume comme une des sources de la loi, à l'instar du projet de Constitution de Tokelau, ou d'assigner comme objectif à la loi « la paix et le bon gouvernement » de l'État. Il en va ainsi aux Iles Cook, dotées d'un Parlement monocaméral et de deux assemblées

---

<sup>20</sup> *House of Delegate*.

<sup>21</sup> T. de Berranger, chapitre 4 de ce numéro hors série, L'exécutif dans les États du Pacifique Sud.

<sup>22</sup> C'est nous qui soulignons pour bien en marquer l'importance. On lira avec intérêt sur ce thème M. K. Tabani, *Les pouvoirs de la coutume à Vanuatu. Traditionalisme et édification nationale*, L'Harmattan 2002, coll. « Connaissance des hommes ».

<sup>23</sup> T. Daups, chapitre 5 de ce numéro hors série, Les Parlements du Pacifique.

<sup>24</sup> Chef de famille élu, le *Matai* est le chef de la *Vaiga*, large unité familiale traditionnelle. A l'origine, suivant la mouture initiale de la Constitution de 1960, seuls les *Matai* disposaient du droit de vote. Sur cette question, v., dans ce numéro, E.-P. Guiselin, chapitre 6, Les régimes électoraux des Assemblées parlementaires du Pacifique Sud : entre « Pacific Way » et standards occidentaux.

coutumières : la Chambre des *Ariki* (*Are Ariki*), créée en 1967<sup>25</sup>, et le *Koutu Nui*, institué en 1972 afin de créer un contre-pouvoir aux *Ariki*<sup>26</sup>.

En définitive, chaque État a donc recherché sa « Voie Pacifique » ou *Pacific Way*. Il est vrai avec plus ou moins de succès si l'on considère la stabilité des institutions et la structuration du système partisan. Mais si l'on prend en considération une longue période, de l'indépendance à aujourd'hui, peu nombreux sont les États, sur les seize étudiés, à avoir été sujets à des dysfonctionnements institutionnels récurrents ou à des troubles. Tout au plus peut-on relever que quatre des États de la zone mélanésienne – les Iles Fidji, la Papouasie Nouvelle-Guinée, les Iles Salomon et le Vanuatu – sont sujets à des perturbations prolongées de leur système institutionnel et politique. Mais, même aux Iles Fidji, il y aura un « après Bainimarama »<sup>27</sup>.

C'est donc cette « Voie Pacifique » qu'explorent, après le chapitre introductif du Recteur Doumenge, les onze autres contributions, regroupées en définitive en trois parties. La première partie montre les spécificités océaniques dans l'accès à l'indépendance et la structure des États. La deuxième partie de l'ouvrage, en auscultant pouvoirs, vie politique et démocratie, révèle la profondeur de la « Pacific Way » : loin d'être un sillon (ou sillage) peu profond, la « Voie Pacifique » paraît traduire, en fin de compte, une voie démocratique propre, peut-être même un modèle de démocratie océanique, dont nos démocraties occidentales pourraient parfois s'inspirer<sup>28</sup>. La troisième partie, enfin, trace le tableau des organisations internationales dans le Pacifique Sud, tout en révélant le leadership des deux puissances océaniques que sont l'Australie et la Nouvelle-Zélande. De ce tableau ressort une impression dominante : celle d'une profonde maturité dans l'appréhension des relations internationales et d'une prise de responsabilités bien assumée tant au niveau des organisations internationales qu'au niveau des États leaders.

### **III INDÉPENDANCES ET STRUCTURES DES ÉTATS : SPÉCIFICITÉS OCÉANIENNES**

Consacré aux États et aux Constitutions du Pacifique Sud, ce numéro hors série de la *Revue Juridique Polynésienne* se devait de commencer par s'attacher aux conditions de

---

<sup>25</sup> Cette instance traite de questions sociales et culturelles. Ses membres exercent un pouvoir d'influence non négligeable sur la vie politique.

<sup>26</sup> Cette seconde instance regroupe des autorités coutumières considérées comme inférieures aux *Ariki*. Elle peut émettre des recommandations au Premier ministre ou au Parlement sur les questions d'ordre coutumier ou traditionnel.

<sup>27</sup> Sur le coup d'État du Commodore Bainimarama et l'installation d'une « véritable dictature militaire », v., dans ce numéro, le chapitre 8 de M. Bastogi et d'H. Goiran, *Les Fidji : Constitutions et coups d'État*.

<sup>28</sup> Par exemple, dans la recherche du seul intérêt général lors d'un changement de mode de scrutin.

leur naissance pour ensuite s'intéresser à la structure de ces États. Tel a été l'objet de la première partie.

On sait que la lecture du monde océanien se trouve assez largement marquée par le fait colonial, qui apparaît comme un dénominateur commun essentiel<sup>29</sup>. Pour autant, il n'a jamais existé « une » colonisation, mais bien « des » colonisations. C'est ainsi que l'on peut par exemple distinguer les colonies de peuplement, les colonies d'exploitation, les colonies de position<sup>30</sup> ou encore les colonies de jonction<sup>31</sup>. De même, les formes juridiques de colonisation sont très variées (annexion pure et simple, protectorat...). La finalité de la colonisation peut aussi différer : tantôt la tendance se fait vers l'assimilation, tantôt au contraire vers l'autonomie, accompagnée ou non du droit reconnu à l'indépendance.

Dans le *chapitre 1*, cherchant à répondre à la question « Y a-t-il une particularité dans l'accès à l'indépendance des États du Pacifique Sud ? », **Stéphanie Couderc-Morandeu** considère que tant l'histoire que la superficie, la population ou encore la forme de gouvernement conduisent à opérer une distinction entre les grands États (Australie et Nouvelle-Zélande) et les micro-États (insulaires ou archipélagiques). Pour elle, l'accès à l'indépendance de ces deux groupes est étroitement lié à la politique coloniale à laquelle ils ont été rattachés. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont bénéficié d'une méthode de colonisation fondée sur le *self-government*, ce qui leur a permis de développer une autonomie rapide. De leur côté, les micro-États ont eu accès à l'indépendance par les effets d'une politique internationale d'après-guerre non maîtrisée. A ses yeux, les États du Pacifique Sud gardent toutefois une particularité commune : celle de posséder un statut de *dominion* et d'être membre du Commonwealth.

Mettant ensuite en perspective cette question de l'indépendance dans ses « Historical perspectives on independence » (*chapitre 2*), **David Chappell** rappelle que les notions de décolonisation et de développement renvoient à celles, européennes, de souveraineté et de progrès. Par ailleurs, il remarque aussi que du point de vue du droit international, l'ONU soutient le modèle « moderne » de l'État nation. Dans ce contexte, l'Océanie lui semble donc être devenue un véritable « laboratoire d'expérimentations politiques » car les réalités socioculturelles dans les anciennes colonies océaniques entrent mal dans ces cadres qui leur sont largement étrangers. Et parce qu'elles feraient l'objet de pressions

---

<sup>29</sup> V., à ce sujet, *Pouvoir(s) et politique(s) en Océanie* (M. Chatti, N. Clinchamps et S. Vigier, dir.) L'harmattan 2007, coll. "Portes océanes".

<sup>30</sup> Comme Gibraltar en raison de son intérêt stratégique.

<sup>31</sup> Comme le Sahara, réunissant des zones différentes.

incessantes de la part de ce que l'auteur appelle « les agents de la mondialisation », il y voit un risque réel que soit niée la quête de dignité des peuples indigènes.

Travaillant enfin sur ces nouveaux États et tout spécialement sur leur structure, c'est **Jean-Philippe Feldman** qui a traité le *chapitre 3* intitulé « Fédéralismes et nature des régimes dans le Pacifique Sud ». Bien que les exemples fédéraux y soient peu nombreux, même en intégrant le « brouillon de constitution » des Iles Salomon sur lequel le Parlement de cet État devrait se prononcer fin 2010, l'auteur estime qu'il faut parler non pas d'un fédéralisme, mais bien de fédéralismes. Il est en effet possible de dégager quelques caractéristiques communes à tous les régimes fédéraux, notamment à propos de la place faite à la subsidiarité ou à la sécession. Mais ceux-ci se distinguent malgré tout les uns des autres, d'une part par leurs sources d'inspiration (« le paradigme américain voisinant avec les modèles anglais, canadien et suisse »), d'autre part par les mécanismes de démocratie semi-directe utilisés et, enfin, par la variété des régimes politiques instaurés tant au niveau fédéral qu'à celui des États membres.

Au terme de cette première partie, il apparaît donc que tant en ce qui concerne leur indépendance qu'en ce qui concerne leurs structures, les États du Pacifique Sud révèlent des particularismes certains qui, tout à la fois, portent la marque de la zone océanienne et traduisent la grande variété des situations rencontrées. Les conditions d'organisation des pouvoirs et de la vie politique, objet de la deuxième partie, se prêtent également à une appréhension d'ensemble.

#### ***IV POUVOIRS, VIE POLITIQUE ET DÉMOCRATIE : LA "PACIFIC WAY"***

Que l'on considère les différents pouvoirs, la vie politique ou la notion même de démocratie, une Voie Pacifique semble se dessiner. Cette *Pacific Way* sera d'abord explorée au regard de l'ingénierie institutionnelle et politique mise en place, puis appliquée (A). Elle conduira ensuite à rechercher s'il existe un modèle « océanien » de démocratie (B).

##### ***A L'ingénierie institutionnelle et politique***

Dans leur recherche du « bon gouvernement », les constituants des États du Pacifique Sud ont apporté un soin tout particulier à l'ingénierie institutionnelle, et singulièrement au pouvoir exécutif et au pouvoir législatif. Il convenait que, par la disposition des choses, et pour reprendre la formule de Montesquieu, le pouvoir arrêât le pouvoir. Au-delà de leur organisation propre et de leurs modalités de désignation, les rédacteurs des Constitutions ont donc veillé à l'équilibre des pouvoirs, accordant une attention particulière aux procédures mises en place – telle la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement ou l'usage du droit de dissolution – de telle façon qu'aucun des pouvoirs n'ait une place surdimensionnée dans l'architecture d'ensemble pouvant mettre en péril

l'équilibre institutionnel. Les trois chapitres du titre premier de la deuxième partie ont donc été consacrés aux pouvoirs exécutif et législatif, deux angles d'approche étant tour à tour privilégiés par les auteurs : la lettre des dispositions constitutionnelles, singulièrement pour envisager l'organisation des pouvoirs, leurs modalités de désignation et leurs rapports réciproques ; mais aussi la vie politique. La stabilité des régimes a été notamment jaugée à l'aune de celle des exécutifs, de l'usage de l'arme de la dissolution ou du degré de structuration du système de partis, très variable d'un État à l'autre. De même, la vie politique a été appréhendée, quand il y avait lieu, au regard des résultats des élections générales, mais aussi en envisageant les conditions de modification éventuelle des régimes électoraux, bien souvent révélatrices des mutations souhaitées du système partisan ou politique. Or, que l'on considère la lettre des dispositions constitutionnelles, ou leur pratique, l'esprit animant l'ingénierie institutionnelle et politique semble bien être celui de la *Pacific Way*.

**Thibaut de Berranger**, analysant « l'exécutif dans les États du Pacifique Sud » (*chapitre 4*), s'est livré à une étude comparative des dix-sept États et territoire de la zone étudiée. De façon particulièrement éclairante, la lecture de ce chapitre révèle, au-delà de certaines constantes – telle la présence d'un Gouverneur général représentant la Reine, pour ceux des États ayant pour chef d'État Elisabeth II –, de nombreux modes d'organisation des exécutifs, qui prennent parfois appui sur un organe coutumier. Les modalités de désignation sont également variables. L'auteur considère aussi la tendance à la concentration et au renforcement du pouvoir exécutif. Si cette tendance n'est pas propre aux États du Pacifique Sud, il en est d'autres qui traduisent, au niveau de l'exécutif, la *Pacific Way* empruntée : au premier rang d'entre elles, un agencement et une vie de l'exécutif « tend(ant) au modèle consensuel ». *In fine*, si quelques États se sont, dans la durée, révélés incapables de faire fonctionner un exécutif de type parlementaire, singulièrement ceux de la zone mélanésienne, il est montré que les exécutifs, dans leur grande majorité, et par delà les soubresauts inévitables de la vie politique – mais quel État n'en connaît pas ?<sup>32</sup> – fonctionnent de façon assez satisfaisante.

Considérant en second lieu « les Parlements du Pacifique », **Thierry Daups** pose dans le *chapitre 5* la question de l'existence d'un « Parlementarisme du Pacifique ». A lire

---

<sup>32</sup> Le Parlement « suspendu » issu des élections britanniques de mai 2010 est là pour rappeler que même les régimes politiques réputés les plus stables peuvent connaître une modification substantielle – en l'occurrence une absence de majorité absolue – des conditions habituelles de déroulement de leur vie politique. Il ne faudrait pas pour autant, à la faveur de la coalition formée par les conservateurs et les « Lib-dem » à l'issue de ces élections que cela infère une modification du mode de scrutin. S'il peut connaître, exceptionnellement, certains dysfonctionnements, le « *First-Past-the-Post* » a notablement contribué, dans la durée, à la stabilité de l'ensemble du système politique britannique, au point qu'on peut le considérer comme une composante essentielle du « modèle de Westminster » exporté notamment dans le Pacifique Sud.

sa contribution, appuyée sur une analyse approfondie des textes constitutionnels, on serait tenté de répondre par l'affirmative. Plus encore que les dénominations traditionnelles parfois réservées aux assemblées parlementaires, et dont cet avant-propos a déjà donné un aperçu, plusieurs éléments semblent abonder en ce sens : l'existence d'organes coutumiers pouvant assister l'action législative, des procédures parlementaires permettant l'organisation des débats « avec bienséance et politesse », et, plus largement la recherche d'un juste équilibre des pouvoirs législatif et exécutif, notamment dans la mise en œuvre de la responsabilité politique et dans l'usage de la dissolution, mais aussi dans l'élaboration de la loi. Les mécanismes et procédures classiques des Parlements semblent bien porter, ici encore, la marque de la *Pacific Way*.

La « Voie Pacifique » se retrouve encore à l'examen des régimes électoraux en vigueur dans le Pacifique Sud. Partant lui aussi d'une analyse transversale, **Emmanuel-Pie Guiselin**, dans le *chapitre 6*, montre qu'au-delà de l'idée reçue d'un mimétisme institutionnel dont la transcription du *First-Past-the-Post* constituerait la première manifestation, les États du Pacifique Sud ont suivi pour la plupart une voie propre, entre les « standards occidentaux » et la prise en compte des spécificités du Pacifique. La *Pacific Way* en matière électorale se vérifie ainsi, et tout à la fois, dans le découpage des circonscriptions électorales, dans le recours assez fréquent à la technique des collèges particuliers, mais aussi dans la détermination du mode de scrutin proprement dit. Si le scrutin majoritaire à un tour continue à être largement appliqué, la mise en place progressive de régimes électoraux originaux témoigne de la volonté d'adapter au mieux les modes de scrutin aux réalités politiques, géographiques et humaines des États considérés. La structuration du système de partis sur la scène politique des États du Pacifique Sud – voire l'absence de parti<sup>33</sup>, les candidats se présentant alors en indépendants – entretient ainsi une relation étroite avec le régime électoral, la première pouvant influencer une modification du second, le second conditionnant étroitement la répartition des forces politiques au sein des assemblées parlementaires.

Ainsi présentée, l'ingénierie institutionnelle et politique traduit le plus souvent toutes les caractéristiques du modèle démocratique. Seules quelques entorses peuvent être relevées, par exemple celle réservant aux *Matai* l'exclusivité des candidatures au Parlement des Samoa. Il n'en faut pas moins s'interroger sur la recherche d'un modèle de démocratie propre au Pacifique Sud. La *Pacific Way* empruntée y invite.

### ***B À la recherche d'un modèle de démocratie***

Les deux chapitres du second titre de la deuxième partie forment un ensemble en ce qu'ils traduisent la quête d'un modèle de démocratie.

---

<sup>33</sup> Ce que les anglophones traduisent par l'expression « *No party system* ».

Convaincu qu'il existe sans doute une forme « océanienne » de démocratie, **Marc Joyau** s'interroge, dans le *Chapitre 7* ayant pour titre « De "La démocratie en Nouvelle-Zélande" ». Contribution à l'étude de la notion de démocratie dans le Pacifique Sud », pour savoir si – comme le lui avait suggéré le regretté Paul de Deckker – la thèse qu'André Siegfried a publié en 1904 sur la démocratie en Nouvelle-Zélande peut ou non être considérée comme rendant compte de la notion contemporaine de démocratie dans le Pacifique Sud. Cette interrogation est pour lui l'occasion de présenter l'œuvre autour de quatre thèmes relatifs aux conditions géographiques, aux « races », à l'« esprit néo-zélandais » et à la place des femmes. Sans toutefois parvenir à une conclusion allant avec certitude dans le sens de la reconnaissance d'une telle portée à l'ouvrage, ce dernier est incontestablement, au moins du point de vue historique, une précieuse contribution à la connaissance du phénomène démocratique océanien.

C'est encore à une quête d'un modèle de démocratie que nous invitent **Marion Bastogi** et **Hélène Goiran** avec « Les Fidji : Constitutions et coups d'État » (*chapitre 8*). Cette fois la quête n'est pas d'ordre théorique, mais au contraire bien pratique. Les Fidji sont en effet le seul pays du Pacifique insulaire à avoir connu des coups d'État militaires, le premier dès 1987, le plus récent en décembre 2006. Il faut reconnaître que la démocratie occupe une place singulière dans cet État, du fait que sa population est composée de deux communautés rivales aux effectifs comparables, les Mélanésiens (ou Fidjiens de souche) et les Indo-Fidjiens. C'est ainsi, par exemple, que la Constitution de 1970 (date de l'accession à l'indépendance) ne fit l'objet ni d'un référendum, ni d'un débat au Parlement. Quoi qu'il en soit, cet État est toujours à la recherche d'un modèle de démocratie puisque, si l'on en croit les deux auteurs, le retour à la démocratie et la mise en place d'une quatrième Constitution prendront probablement plusieurs années.

D'autres études sur la démocratie dans le Pacifique Sud viendront assurément compléter cette recherche d'un modèle de démocratie, tant la vie politique y est riche. Il suffit, pour s'en convaincre, de rappeler (J.-P. Feldman) que le Parlement des Iles Salomon doit se prononcer à la fin de l'année 2010 sur l'adoption d'un régime fédéral pour cet État ou encore qu'un mouvement de féminisation des parlements du Pacifique s'est fait jour début 2009<sup>34</sup>. Certains recours aux mécanismes démocratiques ne sont toutefois pas aussi raisonnables. Tel est par exemple le cas de l'insistance (deux référendums coup sur coup à un an d'intervalle !) de la part des autorités néo-zélandaises à vouloir que le territoire associé de Tokelau accède au statut d'État : 2200 habitants pour 11 km<sup>2</sup> – soit deux fois moins que la superficie de Nauru, pour une population cinq fois inférieure. Raisonnablement, une population quantitativement aussi réduite peut-elle

---

<sup>34</sup> Féminisation des parlements du Pacifique, *Tahiti Press*, 17 février 2009.

évoluer au sein d'une entité étatique particulière, cette dernière fût-elle associée à la Nouvelle-Zélande ?

Le droit international de la zone Pacifique, mais aussi les relations internationales offrent enfin un dernier terrain d'investigation.

**V ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET LEADERSHIP RÉGIONAL :  
LE SYSTÈME OCÉANIEN**

*A priori*, le système des relations internationales du Pacifique Sud n'offrirait pas de particularité notable : la plupart des États sont membres de l'ONU ; un réseau d'organisations internationales, comme dans les autres parties du monde, assure les diverses coopérations entre États ou territoires<sup>35</sup> de la zone Pacifique ; enfin, deux puissances régionales, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, émergent nettement de cette scène étatique. A y regarder de plus près, cependant, le Pacifique Sud paraît offrir un système cohérent, qui, à défaut d'être intégré, mérite attention. Ce « système océanien », fait d'organisations internationales, de relations suivies entre États ou entre territoires, mais aussi de leadership régional, est le thème des trois chapitres de la dernière partie de ce numéro hors série.

Dans le *chapitre 9*, **Romain Capron** présente d'abord les principales organisations internationales du Pacifique Sud. Le tableau qu'il en dresse révèle tout à la fois, dans le cadre d'un modèle coopératif, le foisonnement des organisations, multiples, mais aux buts et aux moyens limités. Pour autant, trois traits paraissent dominer de prime abord : la capacité des différentes organisations de la zone à œuvrer dans des domaines correspondant aux préoccupations premières des États et des territoires du Pacifique, tels l'éducation et la formation professionnelle, l'environnement et le tourisme, la gouvernance locale ; le rôle premier assumé par deux organisations : le Forum des îles du Pacifique, pour l'« impulsion politique de la Région », et le Secrétariat général de la Communauté du Pacifique, principale organisation de coopération technique ; enfin, la capacité du système à évoluer, un profond mouvement de rénovation étant actuellement à l'œuvre, avec, à la clef, un renforcement du rôle des deux organisations précédemment citées. Au-delà même de ces tendances générales, et en toile de fond du système ainsi décrit, le chapitre 9 met aussi en évidence le développement responsable du système. La protection de l'environnement, portée par la notion de développement durable, tend à se faire « en accord avec les habitants ». Des démarches prospectives de réflexion sont engagées, tel le programme « Avenirs océaniens »<sup>36</sup>. Enfin, les deux principaux États,

---

<sup>35</sup> La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, notamment.

<sup>36</sup> Programme porté par le *Pacific Regional Environment Programme* (PREP).

l'Australie et la Nouvelle-Zélande, n'hésitent pas à contribuer de façon significative au financement des organisations.

Le caractère responsable du système international océanien est confirmé par la lecture du *chapitre 10*. Dans une autre étude plus spécifiquement consacrée au Secrétariat général de la Communauté du Pacifique (CPS), **Romain Capron** montre que cette organisation de coopération technique, quoique relativement méconnue, « joue un rôle prépondérant et de plus en plus important au sein du Pacifique ». Fondée en 1947 et ayant son siège à Nouméa, cette organisation, dont les structures sont décrites avec précision, intervient pour donner des conseils à ses membres dans un nombre important de domaines, mais plus particulièrement la santé et la pêche. Avec le Forum des îles du Pacifique, la CPS est la principale bénéficiaire, comme il a déjà été relevé, du processus de rationalisation en cours des organisations internationales de la zone Pacifique.

Pour important que soit le réseau des organisations internationales et l'effort de rationalisation entrepris, le système international océanien ne serait pas complet sans prise de responsabilité par des États leaders. Que peuvent à eux seuls sans force étatique motrice, et même en étant présents au sein des organisations internationales, les États du Pacifique insulaire, singulièrement les plus petits d'entre eux ? Les États-Unis sont une de ces forces, notamment vis-à-vis de leurs anciennes dépendances, Palau, les États fédérés de Micronésie et les Iles Marshall. Mais qu'en est-il pour les autres États ? A cet égard, le *chapitre 11* de ce numéro permet à **Nathalie Mrgudovic** de présenter le rôle joué par l'Australie et par la Nouvelle-Zélande. « Puissances océaniques contraintes à l'action », notamment en raison du désengagement britannique, ces deux pays, de façon responsable, ont développé des approches « visant à construire une cohésion régionale ». Développant une politique d'aide et d'investissement dans les organisations internationales, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont été le fer de lance de l'engagement de la zone Pacifique contre le nucléaire. Elles contribuent à la stabilité et au développement, en pilotant des missions de rétablissement ou de maintien de la paix, comme dans l'île de Bougainville, en promouvant le développement d'une bonne gouvernance par les États insulaires, en responsabilisant ces derniers. Ainsi, en 2003, a été créée une zone de libre échange entre les États insulaires du Pacifique. Mais ni l'Australie, ni la Nouvelle-Zélande n'ont souhaité en faire partie, afin de permettre aux États concernés « d'établir des échanges protégés de toute concurrence trop importante ».

S'il était besoin, cette dernière considération confirme bien l'existence et le perfectionnement d'un système océanien international. Certes, il ne répond pas à la logique d'intégration développée par le système communautaire et l'Union européenne ; pour autant son exposition par Romain Capron et Nathalie Mrgudovic montre qu'en matière internationale aussi, la *Pacific Way* a su laisser son empreinte...

## ***VI INVITATION AU VOYAGE***

Ainsi présentées, les douze contributions de ce numéro hors série apparaissent comme dominées par une idée force : la marque de la *Pacific Way*. Que l'on considère les modalités d'accès à l'indépendance, l'organisation des pouvoirs et leur agencement, les conditions de déroulement de la vie politique, le modèle de démocratie recherché et mis en œuvre, le système des relations internationales... tout confirme l'originalité des États et des Constitutions du Pacifique Sud.

Le sujet n'est certes pas épuisé. L'organisation territoriale des États, les systèmes juridictionnels, les modalités de protection des droits fondamentaux<sup>37</sup> et l'exercice du contrôle de constitutionnalité pourront, à l'avenir, compléter les travaux réunis dans ce numéro. L'invitation au voyage se poursuit donc au-delà de la traversée à laquelle le lecteur du présent numéro est invité. A cet effet, la bibliographie jointe, à la fois générale et particulière – pour chacun des dix-sept États et territoire étudiés – devrait y contribuer.

Dans l'immédiat, le présent numéro offert au public francophone, mais aussi anglophone, est bien l'aboutissement d'une démarche collective. Sans la confiance des auteurs – et leur enthousiasme – pour le projet entrepris, sans leur capacité à surmonter les difficultés liées à une recherche d'autant plus difficile qu'elle appréhende une zone largement méconnue et intéresse un grand nombre d'entités étatiques, ce numéro n'aurait jamais pu voir le jour. Que tous trouvent donc ici l'expression de la reconnaissance des deux co-directeurs.

Trois remerciements plus particuliers concluront cette *Invitation au voyage*. Merci d'abord à Madame Susan Cassan-Ferrier, professeur d'anglais à la Faculté de droit, des sciences économiques et de gestion de l'Université de Bretagne-Sud, pour avoir répondu aux nombreuses demandes de traduction. Un grand merci aussi à Thibaut de Berranger pour avoir fourni la matrice de la bibliographie générale et particulière jointe à l'ouvrage. Un merci chaleureux, enfin, au Directeur de la *Revue Juridique Polynésienne*, Yves-Louis Sage et à Tony Angelo, pour avoir accepté le principe de la publication de ce numéro spécial de la *Revue Juridique Polynésienne, États et Constitutions du Pacifique Sud*.

---

<sup>37</sup> En prolongement du numéro hors série VIII de la *Revue Juridique Polynésienne, Human Rights in the Pacific. Droits de l'homme dans le Pacifique*, P. Butler (dir.), 2009.



# CHAPITRE INTRODUCTIF / INTRODUCTIVE CHAPTER

## LE PACIFIQUE ET SES ILES : CONTEXTES NATURELS ET CULTURELS DE DÉVELOPPEMENT, RÉALITÉS ÉCOMIQUES ET POLITIQUES CONTEMPORAINES

*The Pacific and its islands:  
natural and cultural contexts of development,  
contemporary economic and political realities*

*Jean-Pierre Doumenge\**

Le terme « Pacifique » évoque le bassin océanique baptisé du même nom par le navigateur Fernand de Magellan, lorsqu'il a eu à le traverser dans des conditions climatiques particulièrement favorables, ce qui malheureusement ne l'empêcha pas d'y perdre la vie, en 1521, au cours d'un combat contre des guerriers d'une chefferie austronésienne établie à Mactan, dans l'archipel des Philippines.

De nos jours, on entend par « région du Pacifique » l'ensemble des îles, grandes ou petites, qui parsèment le « grand océan » sur 130.000 km<sup>2</sup>, principalement dans sa partie méridionale. On y associe parfois la Nouvelle-Guinée (463.000 km<sup>2</sup>), même si cette « très grande terre » émerge comme l'Australie (7,9 millions km<sup>2</sup>) et accessoirement la Nouvelle-Zélande (269.000 km<sup>2</sup>), à la partie continentalisée de l'« Océanie », dénomination qui a été retenue, à partir de 1812, pour qualifier la « cinquième partie du monde ».

---

\* Professeur émérite à l'Université Paul Valéry - Montpellier 3 (e.mail : doumenge.jp@free.fr)

Au plan géopolitique et géoéconomique, émerge aussi, dans les années 2000, un espace plus vaste, connu sous le nom d'« Asie - Pacifique », qui associe les péninsules et les façades maritimes de l'Asie continentale (péninsule indochinoise, provinces maritimes de la Chine, péninsule de Corée) aux archipels du Japon, d'Indonésie et des Philippines, à l'Australasie et aux îles proprement dites du Pacifique. De par la puissance bien établie du Japon et encore en devenir de la Chine, de par la proximité géographique et politique des États-Unis d'Amérique, certains observateurs voient dans l'aire du Pacifique le « nouveau centre du monde », depuis les années 1980.

***I UNE NATURE SOUVENT LUXURIANTE, PLACÉE SOUS LE SIGNE D'INSTABILITÉS TELLURIQUES ET CLIMATIQUES, OBJET D'UNE MISE EN VALEUR CONTRASTÉE***

L'océan Pacifique constitue une aire géographique immense (à proprement parler 164 millions km<sup>2</sup>, portés à 181 millions km<sup>2</sup> avec les mers bordières), soit le tiers de la surface planétaire, et comporte plusieurs fosses abyssales de plus de 10 000 m profondeur. Il comporte aussi de puissantes dorsales desquelles émergent parfois des alignements insulaires : « petites îles hautes volcaniques » (de 100 et 2 000 km<sup>2</sup>) et « atolls coralliens » (de 10 à 100 km<sup>2</sup>) dans ses parties centrale et orientale, « îles hautes moyennes » nommées localement « grandes terres » (de 3 000 à 20 000 km<sup>2</sup>), faits de terrains variés, dans sa partie occidentale (Viti Levu, Vanua Levu, Nouvelle-Calédonie, Nouvelle-Bretagne).

***A Un contexte morpho-structural localement turbulent***

Les alignements insulaires inscrits au sein de l'océan proviennent d'un volcanisme (de type effusif, dit « hawaïen ») déterminé par le glissement de la plaque lithosphérique océanique au-dessus de « points chauds » émettant des laves basaltiques, de manière ininterrompue, depuis le début du Quaternaire. Les grandes terres océanes et les arcs périphériques, tout comme les cordillères érigées sur les bordures continentales, sont le produit de la « tectonique des plaques », dérivant de formations minérales profondes ou d'épanchements volcaniques se réalisant à partir des surfaces de frottement inter plaques. Les grandes terres sont issues de remontées magmatiques réalisées au cours de l'ère Tertiaire, tandis que les arcs bordant les plaques lithosphériques proviennent d'un volcanisme quaternaire de subduction, de type explosif, dit « strombolien ».

De par l'agencement des plaques lithosphériques sur le manteau asthénosphérique sous-jacent, le bassin du Pacifique est entouré par une « ceinture de feu » volcanique continue, depuis l'archipel insulindien jusqu'à la Terre de Feu, *via* les Philippines, le Japon et la côte occidentale des Amériques. La présence de cette ceinture est synonyme de tremblements de terre périodiques pouvant induire des *tsunami* (entre 1900 et 2008, le

*Pacific Tsunami Warning Center* a dénombré plus de 800 raz-de-marée) lorsqu'ils ont une origine marine.

En général, les archipels océaniques sont constitués par une série de volcans alignés sur une dorsale sous-marine de direction Sud-Est/Nord-Ouest, la plaque du Pacifique glissant d'une façon continue selon cet axe. Des récifs coralliens prennent appui sur les édifices volcaniques, dès que la température de l'eau est supérieure à 20°C de manière permanente. À l'origine attenant au substrat volcanique, et pour cela dit « frangeants », ces récifs s'en détachent peu à peu pour devenir « barrières », lorsque l'édifice support s'enfoncé dans le manteau terrestre, sous la pression de sa masse imposante. Les constructions volcaniques plus anciennes peuvent ainsi disparaître après plusieurs millions d'années, ne laissant seulement apparaître à présent, en surface, que leur couronne madréporique (qui n'a pas cessé de proliférer) : on a alors la constitution d'un atoll corallien. Celui de Kwajalein (16,4 km<sup>2</sup> de terres émergées), situé dans l'archipel des Marshall, enferme un lagon de 2 180 km<sup>2</sup>. Par suite de mouvements tectoniques gauchissant les fonds marins durant le Quaternaire, certains atolls ont pu émerger après la phase d'enfoncement de leur support volcanique, sous la forme d'une dalle calcaire bordée de falaises (Nauru, Banaba, Lifou, Maré, Niue, Makatea, Rurutu, Pitcairn).

Alors que les îles hautes volcaniques sont toujours riches en eau douce (d'où la présence d'une nature luxuriante sur les versants faisant face aux vents dominants et recevant en conséquence un maximum de précipitations), donc propices à l'établissement des hommes et de leurs pratiques agricoles, les îles basses calcaires en sont dépourvues, ce qui n'y facilite pas l'implantation des hommes dans la longue durée. Et pourtant, les hommes se référant aux cultures micronésiennes et polynésiennes se sont adaptés au fil des siècles à l'inconfort des îles basses coralliennes.

***B Un régime climatique placé sous le signe des alizés, subissant périodiquement l'action dévastatrice des cyclones***

Situées principalement dans la zone intertropicale, les îles du Pacifique connaissent un climat généralement chaud et humide, sous l'influence du régime des alizés, vents soufflant de part et d'autre de l'équateur, durant la plus grande partie de l'année. Compte tenu du mouvement de rotation de la Terre sur elle-même, ces vents (induits par la force de *Coriolis*) sont de secteur Est. Une zone de convergence intertropicale génératrice d'orages, souvent violents, s'établit autour de l'équateur, en ondulant du Nord vers le Sud au rythme du changement des saisons (décalage vers le Nord durant l'été boréal, vers le Sud durant l'été austral). De par la force des vents d'alizé et des courants marins qui leur sont liés, une vaste « piscine d'eau chaude » (*warm pool*) s'accumule dans les basses latitudes, dans la partie occidentale de l'océan lorsque les vents sont bien établis, et dans la partie centre-orientale lorsqu'ils faiblissent.

Lorsque la température de l'eau atteint ou dépasse 27°C en surface, un mouvement d'ascendance thermique se développe à partir de cette vaste *warm pool* : il en découle la formation d'un vaste tourbillon qui, en se déplaçant sur des centaines, voire des milliers de kilomètres, devient un « cyclone » dévastateur de 6 000 à 12 000 m de hauteur et de 100 à 400 km de largeur. La force du vent peut dépasser 200 km/h ; localement, la décharge en précipitations peut atteindre 500 mm en quelques heures. Les glissements de terrain peuvent s'opérer, les arbres être abattus, les constructions humaines détruites, après le passage de tels phénomènes météorologiques.

Par un phénomène de compensation, le mouvement général de déplacement des courants aériens et marins s'inverse tous les cinq ou six ans : de graves sécheresses apparaissent sur la partie occidentale du bassin du Pacifique, normalement très humide, alors que des pluies diluviennes et parfois des cyclones touchent les parties centrale et orientale. Ce basculement périodique du système climatique du Pacifique est connu sous le nom d'oscillation australe « El Niño », puisqu'il se manifeste sur la Cordillère des Andes autour de Noël.

Comme tout bassin océanique, le Pacifique n'est pas également doté en ressources biologiques, marines ou terrestres : plus on s'éloigne de l'Insulinde, moins les espèces marines sont nombreuses et les espèces terrestres spécifiques. Aux abords des reliefs sous marins, on assiste à la remontée des eaux profondes chargées en minéraux fertilisateurs, d'où l'importance de la vie marine autour des hauts fonds, des sources thermales et des îles. Les lagons d'atolls bénéficient tout particulièrement du flux géothermique ascendant et des apports en nutriments, ce qui en fait de véritables oasis au sein d'un océan largement perçu comme désertique. Plus encore que les espaces côtiers, ces lagons accueillent des activités de pêche et, depuis quelques décennies, des équipements pour l'élevage de crevettes ou la culture des perles.

### ***C Une nature souvent généreuse, pas toujours favorable à une mise en valeur soutenue***

Au plan terrestre, lorsque les précipitations sont importantes, la nature est généreuse tant sur les sols de décomposition de roches basaltiques que sur ceux dérivant de calcaires coralliens. Dans les îles hautes volcaniques, la dissymétrie climatique (opposition entre versants hydratés exposés à l'alizé et versants secs situés à l'abri du vent dominant) infléchit le style de la mise en valeur. De par l'absence de reliefs (capteurs d'humidité), les îles basses et les versants des îles hautes abrités des vents dominants sont chroniquement secs, difficiles à mettre en valeur sans un recours à l'irrigation.

Les îles du Pacifique ne peuvent donc pas être systématiquement identifiées à des espaces hospitaliers. Sur toutes sévissent périodiquement de fortes sécheresses. Par ailleurs, l'importance relative des distances entre les différents archipels détermine l'évolution des flores et faunes autochtones vers l'endémisme : en Nouvelle-Calédonie

comme aux Hawaii, la flore l'est à 80 %. Il en résulte une grande fragilité biologique qui explique l'extinction de multiples espèces lorsque les îles du Pacifique virent arriver, dans les derniers siècles, des colons venus d'Europe, du Japon et des États-Unis.

C'est en déterminant l'origine asiatique des plantes alimentaires cultivées pendant des millénaires en Océanie insulaire que les scientifiques ont pu mettre en évidence les origines asiatiques des populations dites « autochtones » du Pacifique et leurs routes de progression au sein du bassin océanique (mouvement général d'Ouest en Est du II<sup>e</sup> millénaire av. J.C. au I<sup>er</sup> millénaire de notre ère). Aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles, les navigateurs portugais et espagnols y introduisirent progressivement de nouvelles espèces.

Par suite d'une anthropisation longue et diversifiée, les îles du Pacifique ont perdu l'essentiel de leur végétation primaire. Les transferts d'espèces, l'ampleur des défrichements, voire l'extraction minière, ont ainsi affecté l'équilibre écologique des milieux insulaires et contribué à prendre conscience de leur fragilité biophysique. Les zones côtières et récifales subirent tout particulièrement la pression humaine favorisant l'action de l'érosion marine ou fluviale et diffusant diverses pollutions minérales, organiques ou chimiques. Dans les années 2000, on est donc bien loin des icônes des navigateurs européens du XVIII<sup>e</sup> siècle vantant les îles du Pacifique comme autant de « jardins d'Eden ».

## ***II DES « JARDINS D'EDEN » CONNAISSANT UNE FORTE PRESSION ANTHROPIQUE, DE PROFONDS BRASSAGES ET PARFOIS LA VIOLENCE***

À la suite des relations de voyage faites par les navigateurs - explorateurs venus d'Europe, dans le courant du XVIII<sup>e</sup> siècle, on associe les îles du Pacifique à des « jardins d'Éden », c'est-à-dire au « Paradis sur Terre » (Bougainville). Il s'agit d'une image construite autour des mythes de la présence d'une « nature féconde » et de sa fréquentation par de « bons sauvages » qui alimente toujours l'iconographie des opérateurs du tourisme international. Pourtant, la violence y sévit périodiquement. Dans les temps immémoriaux, la vie des collectivités était rythmée par des faits guerriers, souvent d'une grande férocité, plus ou moins ritualisée. Un des théâtres majeurs de la Seconde Guerre mondiale y a aussi trouvé place, entre 1942 et 1945. Souvent perçues comme « terres de fortune », les îles océaniques sont périodiquement en proie à des affrontements ethno - culturels ou socio - politiques graves.

Lors du contact entre les Océaniens et les Européens, à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et au début du XIX<sup>e</sup>, il y eut des séquences festives, d'autres tragiques : Magellan, puis Cook et La Pérouse y perdirent la vie, en se trouvant confrontés aux populations des Philippines, des Hawaii ou des Salomon. Les contacts ultérieurs réalisés à Fidji, au Vanuatu, en Nouvelle-Calédonie, en Nouvelle-Zélande ou en Polynésie orientale connurent aussi des épisodes tragiques : chaque fois qu'au contact des Européens, les sociétés autochtones

sentaient vaciller leurs organisations économique - politiques, leurs technologies et leurs systèmes de valeurs morales et juridiques, leurs mandataires réagissaient brutalement.

Les sociétés multiséculaires océaniques étaient souvent très structurées au plan politique, mais toujours mal diversifiées au plan économique (uniquement tournées vers la production de vivres à consommer frais, car extrêmement périssables, donc difficilement stockables). Elles ne supportaient pas d'apports humains extérieurs trop importants dans la mesure où, en s'implantant en grand nombre, les immigrants pouvaient provoquer des bouleversements traumatisants en remettant en cause des équilibres pré établis. Peu aptes au changement, elles étaient pour cela perçues comme des constructions très fragiles.

***A La mise en place des peuplements autochtones, l'implantation des puissances coloniales en Océanie insulaire***

Selon les résultats consignés dans les recherches archéologiques, corroborés par les observations ethnobotaniques, les populations océaniques trouvent leurs origines en Asie. Le peuplement aborigène, qui se stabilisa sur le continent australien entre 40.000 et 50.000 avant J.C., serait venu par radeaux de l'arc insulindien voisin, à une époque où le niveau de la mer se trouvait 110m plus bas qu'aujourd'hui. Bien plus tard, des hommes venant du Sud de la Chine auraient migré par catamarans vers les îles de Taïwan et d'Hainan (3.000 avant J.C.), avant de se lancer à la conquête de « grand océan » par la voie des Philippines (2.000 avant J.C.), puis par celle de l'Insulinde (1.800 avant J.C.).

À partir de 1.700 avant J.C., ces navigateurs « austronésiens » colonisèrent de manière très progressive les îles du Pacifique, en allant d'Ouest en Est. Ils entrèrent en contact avec un peuplement dit « papou », beaucoup plus ancien, sur les littoraux de Nouvelle-Guinée. Ils conclurent leur pérégrination dans le Pacifique par l'occupation de la Nouvelle-Zélande. Cette « grande terre » fut abordée en plusieurs vagues entre les X<sup>e</sup> et XIV<sup>e</sup> siècles de notre ère, à partir des archipels de Polynésie orientale.

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, les navigateurs européens, et les savants qui les accompagnèrent, différencièrent les « Mélanésiens » du Pacifique Sud-Ouest (adaptés aux grandes terres), des « Micronésiens » du Pacifique centre septentrional (adaptés aux atolls) et des « Polynésiens » du Pacifique oriental (adaptés à la fois aux petites îles hautes, accessoirement aux atolls). Ils constatèrent que plus les milieux insulaires présentaient de contraintes naturelles, plus les organisations sociales étaient structurées et le pouvoir politique concentré. De ce fait, on a souvent opposé la puissance fortement hiérarchisée des chefferies traditionnelles micronésiennes et polynésiennes aux réseaux communautaires (claniques et polyclaniques) mélanésiens, au pouvoir diffus. Toutefois, la relation que les insulaires entretiennent avec leurs espaces terrestres et maritimes de référence se construit autour du même amour de la « terre des pères », des mêmes principes moraux et des mêmes règles juridiques, développant le respect de traditions

orales tant en matière de relations interpersonnelles et intergroupes que du rapport des hommes à la terre de culture.

Dans les sociétés traditionnelles du Pacifique insulaire, les populations se stratifiaient entre un ordre aristocratique et religieux (dit « aîné ») devant protéger les terroirs par les armes et la magie et un ordre des tenanciers (dit « cadet ») devant les faire fructifier avec l'aide d'une foule de « serviteurs », souvent des gens capturés au cours de raids guerriers, puis réduits en esclavage. Mais le statut social était relatif et relationnel : en migrant, un aîné pouvait se trouver dévalorisé ou un cadet magnifié. En tout lieu, un jeu d'équilibre devait toujours être trouvé entre représentants des « vieux occupants » et représentants des « nouveaux venus », au regard de l'histoire migratoire. Si le pouvoir politique était lié à la force des armes et au contrôle de divinités protectrices, la tenure foncière trouvait son efficience dans la profondeur d'établissement en un lieu.

Au cours des siècles, les solidarités océaniques se sont construites autour de réseaux interinsulaires étalés sur plusieurs centaines de kilomètres. Dès le premier millénaire avant J.C., des pierres (de la serpentine) et des poteries (de style *lapita*) circulaient dans le Pacifique central et occidental. À l'échelle des îles hautes, des échanges de vivres ritualisés se réalisaient saisonnièrement entre gens du bord de mer et gens de la montagne. Lorsqu'ils étaient fructueux, ils induisaient des échanges de femmes. Que le pouvoir soit entre les mains de lignages aristocratiques ou l'objet d'une compétition régionale entre « hommes forts » (*big men*), l'organisation sociale était construite sur l'échange de services entre lignages se prévalant de talents complémentaires en matière de protection et de fructification des territoires ou de mobilité maritime.

Les « maîtres des pirogues » (ayant talent de charpentiers de marine) comme les « maîtres des cultures » (assurant la bonne organisation des terroirs et le suivi des cycles de mise en valeur horticole, en particulier par des magies à efficience climatique) étaient tout particulièrement respectés. Comme dans toutes les sociétés traditionnelles, les tenants de talents guerriers et religieux exerçaient un ascendant marqué sur tous les autres groupes ; les protections militaire et magique d'un territoire tribal étaient en effet considérées comme des fonctions indispensables au maintien de l'intégrité de la collectivité et de sa stabilité sur ses terres d'élection. Voilà pourquoi, en tout lieu faisant l'objet d'une mise en valeur agricole ou piscicole, les groupes qui pouvaient se prévaloir de la plus grande ancienneté étaient perçus comme « propriétaires » terriens, le représentant reconnu le plus sage faisant office de « cadastre » coutumier : à ce titre, on le reconnaissait symboliquement « maître des terres ». Il bénéficiait d'un grand respect de par sa capacité à légitimer ou non les droits fonciers de chaque groupe.

Lorsqu'ils n'étaient pas enracinés dans le temps long, les pouvoirs militaire et religieux devaient obligatoirement négocier avec les propriétaires des terres et des lagons pour pouvoir assumer leur mise en valeur vivrière, en échange de la protection qu'ils

étaient sensés assurer. Dans le cadre d'un système horticole incluant un long cycle de mise en jachère, le contrôle de terres arables et d'eaux poissonneuses constituait une préoccupation de tous les instants. Les conflits les plus graves avaient généralement une nature foncière. Lorsque localement une pression humaine particulière se faisait jour, des tensions entre groupes lignagers traversaient les collectivités tribales et leurs clans constitutifs, entraînant la segmentation des groupes pré-établis et la migration des éléments jugés perturbateurs.

Afin d'obtenir un équilibre dans la durée entre acteurs socio - politiques majeurs fondant la cohésion d'une chefferie, le pouvoir foncier, prévalant sur les terres arables et les eaux poissonneuses, était en principe dissocié du pouvoir politique fondé sur la puissance des armes et la médiation des forces divines. Cela fonctionnait bien dans les collectivités établies dans les îles hautes relativement vastes. En revanche, dans les toutes petites îles et dans les atolls où la pression humaine était particulièrement forte (faute de disponibilités suffisantes en terre arable), on assistait à la veille de la période coloniale au cumul des pouvoirs fonciers, militaires et religieux dans les mains de quelques familles aristocratiques, donc à la mise en place d'un système social quasi féodal ne correspondant plus à l'éthique traditionnelle d'équilibre des pouvoirs, d'où la migration périodique des « réfractaires » à l'ordre nouveau.

La migration entre îles pouvait être induite par la surpopulation, la guerre entre chefferies rivales ou la révolte contre les pouvoirs établis. Elle pouvait aussi être provoquée par un cyclone dévastateur ou par une longue sécheresse. Dans tous les cas, la présence de groupes apparentés dans diverses îles était jugée essentielle pour pouvoir faire face aux épreuves de la vie avec quelques gages de succès, surtout pour les petites îles possédant peu de terres arables. Voilà pourquoi l'appropriation foncière (autant que le contrôle territorial) était considérée comme essentielle au bon fonctionnement et à la pérennité des collectivités traditionnelles océaniques.

Parce que les gens vivant dans les petites îles et les atolls de Polynésie et de Micronésie devaient supporter des contraintes plus grandes que les ressortissants des grandes terres mélanésiennes, on comprend qu'un pouvoir pré étatique ait fini par apparaître en Polynésie et en Micronésie, alors que subsistait un système acéphale en Mélanésie. Lorsqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, les Polynésiens (à l'étroit dans leur aire géographique) commencèrent à coloniser durablement les rivages de certaines grandes îles occupées par les Mélanésiens, ils imposèrent tout naturellement leur organisation à leurs hôtes ; c'était particulièrement vrai à Fidji, au Vanuatu, dans le Nord de l'arc salomonais et dans les îles Loyauté. Aussi, lorsque dans le courant du XIX<sup>e</sup> siècle, les puissances européennes et les États-Unis implantèrent leurs missionnaires, leurs colons et enfin leurs administrations dans ces îles, les observateurs de l'époque ont eu, de ce fait, l'impression de voir se développer un « impérialisme » polynésien à travers le Pacifique insulaire.

Le partage colonial du Pacifique bloqua définitivement ce phénomène. En s'appuyant sur une marine puissante et des compagnies commerciales compétentes, la puissance britannique y devint très vite prépondérante. Ses représentants se sont implantés tout d'abord en Australie (en 1788, pour y établir un pénitencier), puis à Pitcairn (en 1815, à la suite de l'épopée de *La Bounty*), avant de s'installer en Nouvelle-Zélande (1840), dans les îles Fidji (1874), dans le Sud-Est de la Nouvelle-Guinée, dite « Papouasie » (1884), dans les îles Gilbert et Ellice (1892), dans les îles Salomon (1893), dans les îles Cook, Tokelau et Niue (1889) et enfin dans l'archipel de Tonga (1900), tout en partageant l'administration des Nouvelles-Hébrides (l'actuel Vanuatu) avec la France (Condominium établi en 1906).

En parallèle, l'Allemagne administrait le Nord-Est de la Nouvelle Guinée (1884), puis les îles Marshall (1885), Nauru (1888), Bougainville, Buka et le Samoa occidental (1899), ainsi que les Mariannes du Nord, les Carolines et Palau (achetés à l'Espagne en 1898). Les États-Unis annexèrent pour leur part les Hawaï, tout en se substituant à l'Espagne à Guam (1898) et en contrôlant le Samoa oriental (1899). Enfin, la France s'implanta à Tahiti (1842) et dans les archipels périphériques (entre 1843 et 1880), ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie (1853). À travers son appui à l'église catholique, elle exerça aussi son influence sur Wallis et Futuna (1887).

Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, le Pacifique est en effet un lieu de compétition entre les églises chrétiennes (catholique et protestantes). La *London Missionary Society*, qui agit à partir du port de Sydney, était, avec l'église catholique, la plus active. Ses missionnaires étaient particulièrement bien implantés à Tahiti et dans les îles de la Société (des missions de Londres), aux îles Cook, au Tonga, à Fidji, aux Ellice, aux Salomon, en Nouvelle-Guinée et en Nouvelle-Zélande. En parallèle, les missionnaires de la Société de Boston officiaient aux Hawaï. Quant aux ordres de Picpus et de Marie, ils ancrèrent le catholicisme aux Marquises, aux Samoa, à Wallis et Futuna et, pour partie, en Micronésie, en Nouvelle-Calédonie et aux Nouvelles-Hébrides.

Au Congrès de Versailles (qui clôtura officiellement la Première Guerre mondiale), la Micronésie allemande fut placée sous un mandat de la Société des Nations (SDN) établi au profit du Japon ; le Samoa occidental allemand et les îles britanniques de Cook, Niue et Tokelau se trouvèrent dans le même temps placés sous administration de la Nouvelle-Zélande ; quant à la Nouvelle-Guinée du Nord-Est (regroupée pour l'occasion avec la Papouasie britannique, devenue australienne en 1906) elle fut attribuée à l'Australie.

À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, la Micronésie (précédemment sous administration japonaise) fut placée, par la toute nouvelle Organisation des Nations-Unies (ONU), sous la tutelle des États-Unis. Dès lors, et ce malgré la présence de la France au travers de ses trois « territoires d'outre-mer », le Pacifique est perçu comme un « lac anglo-saxon ». Cette impression de forte domination des anglophones est la conséquence

directe du rôle joué par les États-Unis dans la Seconde Guerre mondiale. C'est un raid aérien meurtrier effectué par l'aéronavale japonaise, le 7 décembre 1941, sur Pearl Harbor (la grande base aéronavale américaine des Hawaïi) qui détermina le gouvernement américain à déclarer la guerre aux « puissances de l'Axe ». Dès le début de 1942, les troupes américaines entreprirent une reconquête méthodique du bassin du Pacifique et de ses marges continentales, en étroite coopération avec les troupes britanniques, australiennes, néo-zélandaises et de la France libre, leur mouvement s'organisant du Sud-Ouest vers le Nord-Est, à partir d'un quartier général établi à Nouméa (Nouvelle-Calédonie).

À l'époque, les troupes japonaises occupaient en totalité l'Asie orientale continentale, les archipels d'Indonésie et des Philippines, la Nouvelle-Guinée, la Micronésie et les îles Salomon. L'effort de reconquête, qui débuta par une bataille particulièrement meurtrière – « Guadalcanal » (perçue comme l'équivalent de « Verdun » en 1916, ou de « Stalingrad » en 1942-43) – s'acheva en août 1945 par la prise d'Okinawa et par le lâcher de deux bombes atomiques au-dessus d'Hiroshima et de Nagasaki, deux des principaux centres militaro-industriels implantés sur les bords de la Mer intérieure du Japon.

***B Les conséquences du partage du Pacifique et de la Seconde Guerre mondiale : l'avènement des Indépendances ou des contrats d'association***

Soumises à la tutelle de puissances extérieures, les sociétés autochtones insulaires ont eu à accueillir durablement des colons venant d'Europe, des États-Unis et du Japon. Des contingents de main-d'œuvre plus ou moins importants ont été recrutés pour les besoins des plantations ou des mines dans le Gujerat, le pays tamoul et le Bengale (en Inde), le Tonkin (au Vietnam), l'île de Java (en Indonésie), le Sud de la Chine (montagnards hakka) et le Japon, tous pays de misère connaissant une surpopulation problématique, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

À Fidji (827.900 habitants en 2005), deux vastes communautés culturelles, de poids démographique sensiblement équivalent, se font face depuis près d'un siècle : d'une part, le peuple autochtone mélanésien, métissé de polynésien sur les marges orientales de l'archipel (474.000 membres) ; d'autre part, le produit de l'immigration indienne (428.000 membres), dont les ascendants provenaient du Gujarat, du pays Tamoul ou du Bengale, après avoir été mobilisés par l'administration britannique, entre 1899 et 1916, pour les besoins des plantations de la canne et des usines de fabrication du sucre à Fidji. Ceci étant, des discontinuités existent au sein de ces grands regroupements communautaires : les puissantes chefferies des îles Lau sont perçues avec suspicion par les tribus de Viti Levu et Vanua Levu, dans le cadre coutumier mélano-fidjien ; les musulmans gujarati se démarquent des hindouistes tamoul ou bengali, dans le cadre indo-fidjien.

Pour sa part, la Nouvelle-Calédonie a vu se stabiliser, au côté du peuplement multiséculaire mélanésien (dit *kanak*), des groupes venus de France métropolitaine (à partir de 1855), de la Réunion (entre 1863 et 1869), du Vietnam (entre 1891 et 1939), de Chine (en 1884) et du Japon (entre 1890 et 1939), puis d'Indonésie (entre 1896 et 1939), de Wallis et Futuna ou de Tahiti (depuis 1955), enfin des Antilles, de Djibouti et des Comores (entre 1969 et 1975). Actuellement, sur une population totale de 245.000 habitants, on compte 47 % de Mélanésiens, 33 % d'Européens, 13 % de Polynésiens, 2,5 % d'Indonésiens, 1,5 % de Vietnamiens, et 3 % d'autres origines. Au-delà du sentiment communautaire revendiqué, on constate aussi l'existence de plus de 20 % de Métis, en général inclus dans la rubrique « Européens » des recensements de population.

Dans l'espace polynésien, on constate la présence de migrants européens et de travailleurs chinois, dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, tant dans les îles de la Société que dans celles d'Hawaii. Actuellement, la Polynésie française possède une population de 260.000 habitants : 65 % se considèrent comme Polynésiens, 20 % Métis ou « Demis », 10 % Européens et 5 % Chinois. Aux îles Hawaii (1,3 million d'habitants), de très nombreux habitants descendent de migrants asiatiques, principalement japonais, accessoirement chinois, coréens, philippins et vietnamiens : en 2009, ils représentent 40 % de la population résidente. Pour leur part, les « Caucasiens » (descendant des Euro-américains venus du continent nord américain) représentent 22 % des effectifs de l'archipel, les Métis 20 %, les Latinos 7 %, les Afro-américains 2 % et les Océaniens 9 % seulement (70.000 d'entre eux sont des autochtones polynésiens, 25.000 des migrants micronésiens et 20.000 des ressortissants de l'archipel de Samoa).

Un mixage ethno-culturel comparable est perceptible dans l'île de Guam (180.000 habitants). Les autochtones *chamarros* (fortement métissés) sont à présent submergés par les « continentaux » (par suite de l'importance d'une base aéronavale américaine) et par les Japonais établis en résidence secondaire. Un nombre sans cesse croissant de migrants venant de Micronésie et des Philippines transite dans l'île avant d'essayer d'atteindre Hawaii, puis la Californie ; enfin des Japonais en villégiature y résident périodiquement.

Dans tous les autres archipels océaniens, l'apport migratoire induit par la période coloniale a toujours été mineur. Au moment des Indépendances, cet état de fait a favorisé la diffusion de l'idéologie en faveur de la prééminence des coutumes autochtones et la renaissance des modes traditionnels de solidarité au dépend des règles diffusées par les anciennes administrations coloniales. Depuis les années 1960, on qualifie cette volonté de reconstruction d'une tradition multiséculaire se voulant consensuelle par l'expression anglaise de *Pacific way* (en usage chez les Samoans, Tongiens et Gilbertins) ou par le terme bichelamar *kustom* (utilisé par les Papous, Salomonais et ni-Vanuatu).

Cette position est d'autant plus facile à tenir que les populations établies depuis des temps immémoriaux dans le Pacifique ne sont totalement entrées dans la « modernité »

qu'à l'issue du second conflit mondial. Traumatisées par la violence des combats et par le lâcher de deux bombes atomiques sur le Japon, les autochtones du Pacifique, et surtout leurs églises locales, ont rapidement développé un rejet des normes introduites par les Occidentaux. En Océanie, la volonté de construire « le royaume de Dieu » sur terre a longtemps été la motivation idéologique essentielle fondant l'action des églises chrétiennes, particulièrement celles d'obédiences protestantes : dès lors qu'ils pouvaient unifier un archipel autour d'une chefferie ou d'une alliance à leur dévotion, les pasteurs ont ainsi produit des « codes de moralité » alliant fidélité dans l'ordre coutumier autant que dans leur église, comme fondement d'une pseudo « communauté nationale ».

À partir des années 1950 et plus encore dans les décennies suivantes, des transformations considérables ont été introduites dans les modes de vie, renouvelant par là même les systèmes de pensée et les comportements des insulaires océaniens. La multiplication des routes maritimes et aériennes de tous niveaux, l'équipement progressif des maisons d'habitation en matériel électroménager, la vulgarisation de l'automobile, la connaissance instantanée des événements du monde et la diffusion des grandes idéologies, grâce à la télévision, ont peu à peu modifié leurs mentalités, même si, au moment de fêtes et rassemblements traditionnels, les autochtones océaniens continuent à observer les usages et les rites réputés fonder la cohésion communautaire dans leurs îles natales.

Sur le plan institutionnel, les îles du Pacifique ont donc connu un double bouleversement par rapport aux formes traditionnelles de leur organisation : d'une part, en passant sous le contrôle rigoureux des grandes puissances du monde (dans le courant du XIX<sup>e</sup> siècle), d'autre part, en accédant, au coup par coup (entre 1962 et 1993), à la souveraineté stato nationale (Indépendance *stricto sensu*) ou à l'autonomie politique (en association négociée avec l'ancienne puissance de tutelle). Leurs constitutions nationales ou leurs institutions territoriales s'inspirent formellement des régimes démocratiques en vigueur en Australie, en Nouvelle-Zélande, en Europe occidentale ou en Amérique du Nord, tout en intégrant des règles de sociabilité immémoriales, privilégiant de manière systématique les descendants des premiers occupants sur ceux mis en place par la colonisation pour les questions de filiation, d'accès au travail et d'appropriation foncière.

En fonction de leurs impératifs géostratégiques, les puissances américaine et française mirent en place des politiques d'autonomie plus ou moins avancées, prises souvent sous la pression des événements. Durant la « guerre froide », les États-Unis se devaient de disposer de relais vers l'Asie du Sud (en particulier du temps de leur engagement militaire au Vietnam). Quant à la France, du fait de la perte du Sahara algérien, elle avait besoin de lieux d'expérimentation militaire pour la mise au point de son armement nucléaire, d'où l'équipement des atolls de Mururoa et de Fangatofa, en Polynésie française, à partir de 1964.

Si les îles Hawaii devinrent un État fédéré de l'Union américaine en 1959, si Guam et le Samoa oriental gardèrent leur statut de Territoire de l'Union, les archipels micronésiens purent négocier des « contrats » particuliers avec les USA. Le Commonwealth des Mariannes du Nord bénéficie depuis 1976 d'un statut de large autonomie au sein de l'Union, tandis que les États fédérés de Micronésie (centrale) depuis 1986, les îles Marshall depuis 1990 et l'archipel de Palau depuis 1994 sont devenus des États « librement associés » à la puissance américaine (dans le dernier cas, les discussions d'association ont duré plus de sept ans).

En ce qui concerne l'espace de souveraineté française, la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 définit un statut particulier pour la Nouvelle-Calédonie pouvant mener ce « pays » à la pleine souveraineté autour de 2018, si une majorité en sa faveur se dessine localement. Depuis la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, la Polynésie française comme Wallis et Futuna émergent pour leur part à la catégorie des « collectivités d'outre-mer » pourvues d'une plus ou moins grande autonomie politique, sans que soit explicitement posé les modalités d'accès éventuel à la pleine souveraineté. L'exercice de l'autonomie est donc commun aux trois collectivités. Le *fenua* polynésien et le *pays* néo-calédonien se trouvent actuellement dotés d'un « gouvernement territorial » aux larges compétences, rappelant celles exercées par l'exécutif d'un « pays associé » tel qu'on en rencontre dans le Pacifique, tant dans la sphère des États-Unis que dans celle de la Nouvelle-Zélande. Dans le cas de Wallis et Futuna, les trois personnalités coutumières ayant rang de « roi » (à savoir le chef traditionnel prééminent de Wallis et ces deux collègues de Futuna) participent à un « conseil territorial » (consultatif) présidé par le représentant de l'État faisant fonction de chef du territoire.

En parallèle, on a pu constater une certaine improvisation sur le chemin menant à l'Indépendance, pour des anciennes possessions britanniques et australiennes, même si les églises protestantes, dominantes en ces pays, ont toujours fait pression sur les puissances de tutelle pour qu'elles octroient de la souveraineté internationale à leurs anciennes colonies. L'obtention de cette souveraineté est intervenue en 1968 pour Nauru, en 1970 pour Fidji et Tonga, en 1975 pour la Papouasie Nouvelle-Guinée (PNG), en 1978 pour Salomon et Tuvalu, en 1979 pour Kiribati, le condominium franco-britannique des Nouvelles-Hébrides devenant à son tour indépendant en 1980, sous le nom de Vanuatu. En ce qui concerne les territoires administrés par la Nouvelle-Zélande, on assista à la mise en place de deux formules : indépendance totale pour Samoa occidentale, dès 1962 ; indépendance « en libre association » avec l'ancienne puissance de tutelle, en 1965 pour les îles Cook et en 1974 pour Niue, conférant de fait à leurs ressortissants une double « nationalité » et la possibilité de migrer sans restrictions vers Auckland, comme pour les natifs du territoire autonome de Tokelau.

Compte tenu de la faiblesse de leurs ressources naturelles (exception faite de la Papouasie Nouvelle-Guinée et, avant la fermeture de l'exploitation du phosphate, de Nauru et de Tuvalu), ces îles sont peu viables, sauf à accepter un niveau de vie faible (cas des nouveaux États souverains) ou à recevoir des revenus substantiels de l'extérieur (cas des territoires sous le contrôle de la France et à un moindre degré des pays entretenant un lien institutionnel avec les États-Unis). Toutefois, le *lobby* des insulaires du Pacifique est influent dans les coulisses de l'ONU et de ses institutions satellites ou sur la scène de deux institutions intergouvernementales à vocation régionale, la Commission des Pays de Pacifique et le Forum du Pacifique. C'est particulièrement vrai depuis que le concept de « développement durable » a émergé des conférences planétaires, comme formule alternative à la spéculation financière des grands milieux d'affaires qui dominent la sphère économique à présent mondialisée : *small is beautiful* est à nouveau un slogan à la mode dans les cercles écologistes du Pacifique, d'autant plus que plusieurs micro-États de Micronésie et de Polynésie (États fédérés, Marshall, Kiribati, et Tuvalu) risquent en majeure partie de disparaître, dans quelques décennies, par suite de la violence accrue des coups de mers, dans un contexte global de remontée du niveau des mers.

Directement soumises à la lutte d'influence engagée par les États-Unis d'Amérique et la Chine, sous l'attraction immédiate de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande ou du Japon, les îles océaniques cultivent le paradoxe de se situer géographiquement au cœur d'une région du « monde qui bouge », tout en apparaissant toujours en marge du « monde qui compte ». Un « jardin » plus ou moins bien entretenu du « bout du monde » situé à proximité immédiate des « mégalo-pôles » californienne et japonaise et des métropoles d'Asie continentale, tel est le contexte contrasté dans lequel on peut aborder les réalités contemporaines du Pacifique insulaire.

### ***III UN MONDE EN TRANSITION DÉMOGRAPHIQUE ET ÉCONOMIQUE, POLITIQUE ET CULTURELLE***

#### ***A. Une démographie très inégalement répartie induisant des flux migratoires en constante augmentation***

Les pays du Pacifique insulaire (États et territoires) ne représentent que 12,6 % de la population vivant en Océanie. En valeur brute, seul l'archipel d'Hawaii occupe une place significative, avec 1,3 million d'habitants. En valeur relative, la situation démographique de certains archipels s'avère délicate, dès lors qu'on la corrèle au faible niveau d'activité économique.

Compte tenu de leur densité de population (habitants/km<sup>2</sup>) et de leur faible niveau de revenus par habitant (US\$/habitant), les cas les plus préoccupants sont enregistrés à Kiribati, aux États fédérés de Micronésie, à Tuvalu, au Samoa occidental, à Tonga, à Niue et à Tokelau. Si on met à part la Nouvelle-Calédonie et les îles Hawaii, tous les pays

insulaire du Pacifique sont à présent des lieux de forte émigration parce qu'ils ne peuvent plus subvenir par eux-mêmes aux besoins et aux aspirations de leurs ressortissants. Les mouvements migratoires qui en découlent sont orientés vers la façade occidentale du territoire américain, l'île septentrionale de la Nouvelle-Zélande et, dans une moindre mesure, vers la côte orientale de l'Australie, du moins pour les pays insulaires anglophones.

**Tableau n° 1**  
**Population, superficie et densités de population de l'Océanie et de ses îles**

<b>Population et superficie des pays océaniques, en 2008</b>	Population	Superficie	Densité (hab/km <sup>2</sup> )
Australie	20 600 860	7 886 650	2,6
Nouvelle Zélande	4 173 460	268 680	15,5
Papouasie Nouvelle-Guinée	5 931 770	462 840	12,8
<b>Total « Australasie » :</b>	<b>30 705 790</b>	<b>8 618 170</b>	<b>3,5</b>
Cook (îles)	21 930	240	91,3
Fidji	931 740	18 270	50,9
Guam	168 570	549	307,0
Hawaii	1 211 500	28337	42,8
Kiribati	110 360	811	136,0
Mariannes	53 550	457	117,2
Marshall	63 170	11 854	5,3
Micronésie (États fédérés)	107 670	702	153,3
Nauru	13 770	21	655,7
Niue	1 450	260	5,5
Nouvelle-Calédonie	244 400	18 575	13,2
Palau	21 890	458	47,8

Pâques (île de)	3790	162	4,9
Pitcairn	50	47	1,0
Polynésie française	259 700	4 167	62,3
Salomon	581 320	28 450	20,4
Samoa oriental américain	63 790	197	323,8
Samoa occidental	217 080	2 944	73,7
Tokelau	2 200	11	200,0
Tonga	119 010	748	159,1
Tuvalu	12 180	26	468,3
Vanuatu	215 450	12 200	17,6
Wallis & Futuna	15190	274	55,4
<b>Total « Pacifique insulaire »</b>	<b>4 439 860</b>	<b>129 760</b>	<b>34,2</b>
<b>Total général « Océanie »</b>	<b>35 145 650</b>	<b>8 747 930</b>	<b>4,0</b>

Ainsi, les ressortissants de Nauru ont-ils investi leurs royalties minières (issues de l'extraction du phosphate, procurant en 1984 un revenu fabuleux de US\$ 50.000 par habitant resté dans l'île) dans l'immobilier et les activités de service urbain et se sont installés en nombre à Honolulu, Sydney et Melbourne... avant que leur État ne se déclare en faillite (2003). Sydney accueille aussi des ressortissants de Salomon, du Vanuatu et des îles dépendant de la Papouasie Nouvelle-Guinée ; depuis peu, on y rencontre des Indo-fidjiens et des Tongiens.

Honolulu, qui est la porte obligatoire pour entrer aux États-Unis (et obtenir la très recherchée *green card* permettant d'y séjourner durablement, en toute légalité), accueille pour sa part des contingents importants de Micronésiens (25.000) et de Samoans (20.000). Certains poursuivent ensuite vers Los Angeles (où l'on compte à présent 40.000 *Pacific Islanders*, soit presque autant qu'à Hawaii). Par son industrie touristique utilisatrice de main-d'œuvre peu qualifiée, Guam sert de relais aux Micronésiens dans leur progression vers Honolulu, puis vers la Californie (15.000 ressortissants s'y relaient en permanence depuis trente ans). Pago Pago, chef-lieu du Samoa oriental américain, grâce à ses énormes conserveries de thon, joue le même rôle pour les Polynésiens, « aspirant » les

ressortissants du Samoa occidental indépendant qui ont souvent une partie de leur parenté dans la partie américaine de l'archipel, pour ensuite les « refouler » sur l'île d'Oahu et l'aire métropolitaine de Los Angeles. En 2009, le territoire des États-Unis (dans ses composantes continentale et insulaire) accueillerait au total 180.000 migrants originaires des pays insulaires du Pacifique.

Auckland constitue une alternative à Honolulu pour les Polynésiens du Samoa occidental candidats à l'expatriation ; cette métropole reste la destination majeure pour les Tongiens et les *Cook Islanders* ; c'est surtout la destination exclusive pour les ressortissants de Niue et de Tokelau. L'agglomération d'Auckland est de plus en plus investie par des migrants polynésiens, parfois comme lieu de transit vers Sydney. Globalement, on évalue en 2009 à 90.000 le nombre des *Pacific Islanders* établis en Nouvelle-Zélande.

Ces migrants insulaires, qui ont une personnalité socioculturelle proche de celle des 500.000 autochtones maori, sont en compétition avec ces derniers sur le marché du travail. À la suite des coups d'État initiés par les militaires fidjiens d'origine autochtone (1987 par deux fois, puis 2000 et 2006), environ 60.000 Indo-fidjiens sont partis s'établir sur le pourtour du Pacifique (Auckland, Sydney, Los Angeles et Vancouver), entraînant une dépression préjudiciable pour l'économie de Fidji où ils occupaient des places importantes (hommes d'affaires, entrepreneurs, professions libérales). Depuis 2001, des Mélano-fidjiens, diplômés ou sportifs de haut niveau (rugbymen), émigrent aussi vers Auckland.

**Tableau n° 2 - Le PIB/habitant des États souverains, fédérés ou associés  
et des territoires du Pacifique (exprimé en US\$) en 2008**

États souverains ou associés*	PIB/habitant (US \$)	État d'Hawaii & Territoires	PIB/habitant (US \$)
- Nauru (1968)	2 140	- Hawaii	32 900
- Palau* (1994)	7 500	- NouvelleCalédonie	29 800
- Cook* (1965)	5 100	-Polynésie Française	27 500
- Fidji (1970)	3 280	- Guam	21 000
- Marshall* (1990)	2 850	- Mariannes	12 500
- Papouasie N.Guinée (1975)	2 670	- Samoa américain	5 800
- E.F.Micronésie* (1986)	2 300	- Wallis & Futuna	3 800
- Tonga (1970)	2 240	- Tokelau	1 000
- Samoa occidental (1962)	2 100		
- Salomon (1978)	2 090		
- Kiribati (1979)	1 420		
- Tuvalu (1978)	1 340		
- Vanuatu (1980)	1 090		
- Niue* (1974)	1 000		

*N.B :* les valeurs peuvent varier selon les sources consultées, officielles (*FMI, OCDE*) ou non ([www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org); [www.pays\\_monde.fr](http://www.pays_monde.fr); [www.studentsoftheworld.info](http://www.studentsoftheworld.info); [www.www.indexmundi.com](http://www.www.indexmundi.com))

Dans la métropole néo-zélandaise, les Fidjiens autochtones ou indiens se retrouvent plus ou moins en compétition, sur le marché du travail, avec d'autres contingents de migrants (avocats et comptables indiens, médecins pakistanais, commerçants et restaurateurs sino-vietnamiens). Au total, les gens d'origine asiatique constituent à présent 9 % de la population néo-zélandaise. La société urbaine, mise en place par le peuplement d'origine européenne, tend ainsi à devenir cosmopolite.

Dans le contexte français, l'agglomération de Nouméa sert de principal pôle d'attraction des migrants océaniques : on y compte actuellement 6.000 Tahitiens ou Pomotu, 20.000 Wallisiens ou Futuniens, ainsi que 3.000 Ni-Vanuatu francophones. En parallèle, Tahiti attire quelques milliers de ressortissants de l'Île de Pâques et des Îles Cook. En fait, l'élément migratoire le plus original, qui se développe depuis quelques années dans l'espace français du Pacifique, consiste dans la venue de Français de métropole désirant profiter au mieux de leur retraite (et des exonérations fiscales lorsque la durée de leur séjour y excède six mois) à Nouméa comme à Papeete (environ 10.000 personnes, dans chaque cas). À l'image de ce qui se développe sur la côte du Queensland australien, en Floride ou sur la Côte d'Azur, un développement en *riviera* se réalise à Tahiti (sur les pentes surplombant la côte sous le vent) et en Nouvelle-Calédonie (sur la presqu'île de Nouméa et dans les communes voisines).

***B Un patrimoine agricole largement dégradé, des ressources minières ponctuellement fructueuses***

Pendant des siècles, l'activité économique pratiquée en Océanie a consisté en la production de vivres. D'origine essentiellement végétale (tubercules, rhizomes et racines), les échanges se réalisaient entre les basses vallées et les plaines côtières pourvoyeuses d'ignames (en culture sous pluie) et les intérieurs montagneux producteurs de taros (sous irrigation). Dans les atolls de la zone équatoriale, l'arbre à pain et le bananier venaient compenser la faiblesse des géo-systèmes de l'igname et du taro.

Grâce aux apports des Portugais et des Espagnols, diverses plantes (principalement la patate douce, la pomme de terre, le manioc et le maïs) vinrent diversifier cette base agricole peu diversifiée, aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles. Mais la grande révolution agricole consista, au XIX<sup>e</sup> siècle, dans la réalisation de grandes plantations de canne à sucre, de caféiers et de cocotiers (pour la production du coprah, base de fabrication de la margarine) pour les besoins des marchés des pays européens et nord américains.

Aujourd'hui, à la strate ancienne de peuplement austronésien correspond toujours une horticulture familiale « relique » associant ignames, taros, bananiers et parfois l'arbre à pain, à un élevage du cochon et accessoirement à celui de quelques bovins. À la strate contemporaine, initiée par les colons européens, correspond toujours la culture en vastes plantations de cocotiers ou de la canne à sucre (plantes autochtones), voire d'ananas (plante allochtone), ainsi que l'élevage de bovins ou d'ovins pratiqué sur de vastes domaines pastoraux (dénommés *stations*, comme en Australie). En parallèle, une activité minière s'est construite autour de l'extraction des minerais de phosphate (un temps tiré des atolls soulevés de Makatea, d'Ocean Island/Banaba et surtout de Nauru), de nickel (en Nouvelle-Calédonie), de cuivre (à Bougainville) et d'or (en Papouasie Nouvelle-Guinée et à Fidji).

Compte tenu de la vive concurrence exercée par de nouveaux pays producteurs, l'économie de plantation a irrémédiablement périclité dans la plupart des pays du Pacifique insulaire, à partir des années 1960. Par suite de leur appartenance aux États-Unis d'Amérique, les îles Hawaii font exception ; elles tirent leur épingle du jeu pour la canne à sucre et surtout pour l'ananas. En Papouasie Nouvelle-Guinée, la modicité du coût salarial local permet que les champs de canne et les caféières continuent à prospérer. En Fidji, au contraire, la canne à sucre périclite ; l'industrie textile en franchise de douane et le tourisme sont à présent les deux principaux moteurs de l'économie, d'autant plus que l'instabilité politique chronique du pays et le refus grandissant des tribus mélanésiennes à louer leurs terres aux planteurs indo-fidjiens (baux de 99 ans venant en renouvellement auprès du service national de gestion des terres coutumières mélanésiennes) ne favorise plus le maintien de cette production agricole à un niveau rentable.

Actuellement, l'exploitation minière progresse tant pour l'or extrait à Fidji, dans le centre de Viti Levu, que pour le nickel exploité en grande terre néo-calédonienne. Dans ce dernier cas, on enregistre une extraction de 7 millions t de minerais (contenant 103.000 t de métal) pour les besoins d'une usine pyro métallurgique située à Doniambo (production actuelle de 60.000 t de métal) et pour une exportation en brut réalisée vers le Japon. Une unité d'hydro métallurgie (Goro : objectif 60.000 t) et une autre de pyro métallurgie (Voh : objectif 60.000 t) sont en construction, ce qui inévitablement va porter l'extraction totale de minerais entre 12 et 15 millions t.

En Papouasie Nouvelle-Guinée, l'extraction minière présente des perspectives contrastées : le cuivre voit son exploitation stagner à Bougainville, malgré la paix civile retrouvée dans l'île (depuis l'obtention d'un statut de large autonomie), alors que celle de l'or progresse en Nouvelle-Bretagne comme en Papouasie. Instruit par la longue rébellion menée par les chefferies de Bougainville à son encontre, le gouvernement central de Papouasie Nouvelle-Guinée a associé les clans propriétaires coutumiers des périmètres aurifères à l'exploitation minière, à travers le versement de substantielles *royalties* et la réalisation de aménagements anti érosifs dans l'environnement de leurs résidences.

Par contre, le phosphate dont l'extraction remonte au début du XX<sup>e</sup> siècle est maintenant épuisé, tant à Makatea (Polynésie française), qu'à Banaba (Kiribati) et à Nauru. Dans le premier cas, on assista à l'évacuation de l'île d'extraction, les mineurs de Makatea allant louer leurs services pour l'extraction du manganèse à Forari (Vanuatu) et surtout pour l'extraction du nickel à Thio, Kouaoua, Poro et Népoui (Nouvelle-Calédonie) lorsqu'ils n'étaient pas recrutés à Tahiti pour la construction des équipements d'expérimentation nucléaire de Mururoa et Fangatofa. Dans les deux derniers cas, l'arrêt de la mine a eu des conséquences désastreuses en remettant en cause l'existence même des nouveaux États.

### ***C Des développements urbain, industriel et touristique structurés autour d'une ville-métropole et de quelques agglomérations de taille moyenne***

Deux métropoles pluri millionnaires anglo-saxonnes situées sur le pourtour du Pacifique insulaire polarisent la vie économique et culturelle du Pacifique insulaire : au Nord-Est, Los Angeles (20 millions d'habitants) ; au Sud-Ouest, Sydney (4 millions d'habitants). En Californie, San Francisco (7,4 millions d'habitants) constitue de plus en plus une alternative à Los Angeles, pour les gens de toute l'aire Asie - Pacifique. En marge de Sydney, on note l'attraction d'Auckland (1,3 million d'habitants) pour les ressortissants des îles du Pacifique-Sud. De par le volume et la variété de ses activités économiques et culturelles, la métropole néo-zélandaise ne peut toutefois pas prétendre au rayonnement des trois autres.

À la suite de l'augmentation sensible du gabarit des unités de transport maritime ou aérien, les escales ont tendance à se réduire le long des grandes routes trans - pacifiques. Une hiérarchie des espaces insulaires se révèle ainsi progressivement. Les îles situées hors de ces routes se trouvent irrémédiablement marginalisées : ainsi, pour survivre, l'État tongien tente t'il depuis sa création d'obtenir des subsides en développant l'émission de timbres - poste insolites, puis celle des passeports de complaisance, pendant que celui du Vanuatu multiplie l'ouverture des banques *off shore* et tout récemment celle de casinos électroniques.

Les escales majeures situées sur les routes Californie - Asie du Sud Est (Honolulu et Guam), Californie - Australie (Honolulu et Suva) et Californie - Nouvelle Zélande (Honolulu et Papeete) sont au contraire parfaitement valorisées. La forme la plus visible et la plus emblématique de leur promotion s'exprime dans l'organisation d'agglomérations urbaines captant des activités industrielles, en marge de leur service portuaire, et des activités touristiques, à partir d'un site aéroportuaire permettant l'atterrissage de *jets* de grande capacité (DC 8, Boeing 747 et Airbus A 340, prochainement peut-être A 380).

À la croisée des grandes routes maritimes, en prise directe sur la Californie et le Japon, Honolulu joue un rôle central d'animation pour l'Océanie insulaire. L'emprise de cette agglomération urbaine (forte d'un million d'habitants) porte à présent sur près du tiers de l'île d'Oahu (île située au cœur de l'archipel hawaïen) ; elle comporte des infrastructures touristiques massives (42.000 des 78.000 chambres hôtelières implantées dans l'archipel). Les îles Hawaii sont en effet réputées pour la qualité de leurs plages et de leurs vagues à surf, pour leurs possibilités de pratique du golf et pour la diversité des randonnées en montagne (sur les plateaux et dans les cañyons de Kauai, sur les pentes des vieux cratères de Maui et dans le parc national du volcan actif de Big Island/Grande Hawaii). Le caractère exceptionnel des sites paysagers, la pratique des sports de plein air et surtout l'importance et la diversité des services urbains proposés par la ville capitale et les centres urbains secondaires (restauration, loisirs nocturnes, attractions, musées, *shopping* en tous genres) font qu'en bonne année l'archipel se trouve fréquenté par 9 millions de touristes (aux deux tiers japonais).

En complément de l'agglomération métropolitaine d'Honolulu (la plaque tournante majeure du trafic aérien et maritime infra océanien), cinq villes de taille moyenne font à présent figure de « pôles urbains sous régionaux » dans le Pacifique insulaire :

- Agaña/Guam (170.000 habitants) assure le contrôle de l'espace micronésien pour le compte des États-Unis d'Amérique, servant de relais aux migrants de l'Océanie centrale en partance pour Honolulu et la Californie, tout en étant en prise directe sur le Japon (les métropoles de Tokyo et d'Osaka sont situées à 2 heures de vol seulement par *jet*). Guam s'impose à présent comme une destination complémentaire de celle d'Hawaii pour les touristes japonais. Cette « île-ville » compte désormais 1 million de touristes en moyenne

par an (à 90 % Japonais) attirés par la multitude de ses golfs et les avantages procurés par le *shopping en duty free*. La saturation actuelle de Guam profite à présent à Saïpan (600.000 visiteurs/an), l'île principale des Mariannes du Nord ; sa fréquentation est essentiellement le fait de Japonais ayant la nostalgie de la présence de « l'empire du Soleil levant » en Micronésie. Pour les amateurs asiatiques de plongée sous marine, l'archipel voisin des îles Palau devient peu à peu une destination intéressante de par la richesse de ses lagons (90.000 visiteurs/an).

- Suva (240.000 habitants), la capitale de Fidji, rayonne sur les archipels du Pacifique central (Tuvalu, Samoa occidentale, Tonga, Vanuatu), tout en perdant récemment beaucoup de ses forces vives, par suite du départ massif de cadres et d'hommes d'affaires indo-fidjiens. Compte tenu de l'affaiblissement des activités agricoles et de la stagnation des industries, le tourisme voit son influence grandir à Fidji. Mais, il présente une faible emprise urbaine ; ses infrastructures se situent essentiellement en quelques points de la côte Sud de Viti Levu. Les établissements actuels permettent l'accueil de 400.000 personnes/an, mais l'inquiétude née de quatre coups d'État remet périodiquement en cause le développement de ce secteur économique, pourtant avantaagé par la modicité des coûts salariaux locaux.

- Papeete (135.000 habitants) a une emprise réduite aux archipels formant la Polynésie française et les îles Cook (les deux collectivités constituent en fait un même ensemble culturel) ; son agglomération n'arrive pas, dans la promotion artisanale et commerciale de la perle noire (produite principalement dans les atolls des Tuamotu) et dans la pratique du tourisme (les grands hôtels étant implantés pour plus de la moitié à Tahiti, pour le reste à Moorea et à Bora Bora), à effacer le manque à gagner né de la fermeture du « centre d'expérimentation (atomique) du Pacifique » (CEP). De par sa cherté de vie, la Polynésie française voit ses effectifs touristiques stagner à un niveau relativement faible (200.000 visiteurs/an).

- Nouméa (150.000 habitants) « l'industrielle » organise progressivement un aménagement de résidences secondaires ou d'équipement hôtelier de qualité en *riviera*, tout en assumant l'animation de l'archipel néo-calédonien et le ravitaillement de Wallis et Futuna, et des relations commerciales soutenues avec le Vanuatu ; actuellement l'agglomération nouméenne s'étire sur un axe de plus de 100 km, de l'aéroport international de Tontouta aux infrastructures industrielles de Port Boisé/Goro. Les atouts paysagers, terrestres et marins, de la Nouvelle-Calédonie sont encore mal valorisés au plan touristique (100.000 visiteurs/an), car cet archipel reste une destination chère, à l'instar de Tahiti.

- Port Moresby (280.000 habitants), la capitale de Papouasie Nouvelle-Guinée, reste, faute de pouvoir national fort, le centre urbain sous régional le plus imparfaitement développé de l'Océanie insulaire. Tout en assurant les fonctions de commandement d'un

État de 463.000 km<sup>2</sup> et de près de 6 millions d'habitants, cette agglomération s'enlise dans des conflits inter-ethniques et dans l'action brutale des *rascals*, jeunes oisifs laissés pour compte de la modernité.

En fonction des « héritages coloniaux » autant qu'en fonction des grandes « tendances de l'économie mondialisée », des « aires d'influence » sont perceptibles au sein du Pacifique insulaire : ainsi l'agglomération millionnaire d'Auckland anime t'elle, pour le compte de la Nouvelle-Zélande, une bonne partie de l'espace polynésien. L'aire métropolitaine de Sydney et, à un moindre titre celles de Brisbane et de Melbourne, font de même pour le compte de l'Australie ; toutes trois influencent l'ensemble des anciennes colonies britanniques de Mélanésie et de Micronésie. Le Pacifique Nord est, au contraire, sous la seule attraction d'Honolulu et de la Californie, donc des États-Unis.

Le Japon, la Corée du Sud, Taïwan et la Chine populaire sont présents dans le Pacifique, mais leur influence s'y exprime seulement en termes économiques : achat de produits locaux agricoles, halieutiques ou miniers, ventes de produits manufacturés d'équipement ou de grande consommation. Les pays insulaires océaniques font appel à ces quatre pays développés d'Asie orientale pour éviter d'être trop dépendants des États-Unis ou de l'Australie. Cette position est particulièrement nette dans le cas de la Papouasie Nouvelle - Guinée.

Pour sa part, la France profite de la dispersion des trois collectivités insulaires incluses dans sa sphère de souveraineté pour tenter d'avoir une présence active dans l'ensemble du Pacifique Sud ; même si ses moyens de coopération semblent limités, ils restent encore supérieurs à ce que l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les États-Unis ou le Japon mobilisent chacun. La coopération française pouvant être à présent relayée par la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, elle se trouve de fait plus acceptable pour les micro-États anglophones qui préfèrent travailler avec des « voisins proches d'Océanie » plutôt qu'avec une puissance européenne jugée encore tutélaire.

***D Une vie sociale en crise dépendant des activités urbaines, soumise à la contestation des tenants d'un intégrisme agreste***

Longtemps, l'Océanie insulaire a été perçue comme un « espace privilégié d'observation de l'endémisme » et un « conservatoire de traditions immémoriales » attirant biologistes et ethnologues. Son originalité anthropologique provient de valeurs de sociabilité encore bien formalisées, largement transmises par voie orale. La diffusion des savoirs et des savoir-faire traditionnels, longtemps effectuée par transmission orale de génération en génération, utilise à présent de plus en plus le recueil écrit ethnographique et les médias de masse électroniques pour perdurer. Toutefois, compte tenu de l'usage fait par certains de la modernité occidentale (déstructuration des collectivités traditionnelles, asservissement des individus par inoculation de besoins futiles de consommation, non

respect de l'environnement par des opérateurs extérieurs), de vives réactions de rejet de cette modernité apparaissent dans toutes les sociétés d'enracinement multiséculaire. Cela ne doit pas surprendre car, de tout an, les autochtones se sont défiés des allochtones.

À partir du XVI<sup>e</sup> siècle, la course des grandes puissances européennes pour le contrôle des grandes voies commerciales menant aux richesses métalliques (or, argent et pierres précieuses, puis métaux entrant dans différents alliages), aux épices et condiments rares (poivre, cannelle, muscade, girofle, vanille, cacao, café, sucre, etc.), provoqua en effet l'asservissement des collectivités insulaires. Les systèmes économiques construits autour de l'extraction minière et de grandes plantations de cultures tropicales désorganisèrent les stratégies des insulaires, particulièrement dans le bassin indo-pacifique, en inculquant chez les populations résidentes et leurs représentants traditionnels un sentiment douloureux de marginalité.

Dans une optique de conciliation fructueuse de la tradition immémoriale et de la modernité technicienne, les mandataires des petits États insulaires essaient à présent de trouver un équilibre entre le registre de la « coutume » voulu par les populations autochtones et celui de la « mondialisation » auquel se réfère les acteurs d'origine extérieure et bon nombre de Métis. Dans leurs prises de décision, ces gouvernants sont soumis à la pression insistante des représentants du pouvoir coutumier. En Nouvelle-Calédonie, qui reste une terre de souveraineté française, un « Sénat coutumier » est ainsi consulté systématiquement pour toutes les affaires foncières, minières, maritimes, de culture et de développement local. Dans les micro-États insulaires océaniques (souverains ou associés), les instances coutumières héritées de la période pré européenne participent aux pouvoirs publics, à titre consultatif ou délibératif. Dans certains cas, le chef de l'État est élu ou coopté parmi les chefs coutumiers les plus prestigieux.

Mais la référence récurrente au « temps d'avant les Blancs » conduit souvent à des blocages de type intégriste dans le processus du développement économique et social que les mandataires des pays insulaires du Pacifique tentent de promouvoir (avec l'aide substantielle, il faut le rappeler, des grandes puissances et de l'Union européenne dans le cadre de divers financements de « coopération »). Pour les coutumiers et leur représentation politique, le mieux est de légitimer leur ascendant sur les terres afin d'obtenir en retour une substantielle rente financière, sous forme de revenus locatifs ou de *royalties*, voire de « compensations » (c'est le cas pour Nauru et la Papouasie Nouvelle-Guinée dont l'exploitation minière passée ou présente est le fait de puissants groupes étrangers).

Du fait du manque d'assiduité en matière d'acquisition de savoirs et de savoir-faire éducatifs, les jeunes restant dans leurs îles d'origine se sentent généralement mal assurés pour participer aux activités industrielles et de service inscrites dans la modernité véhiculée par la ville. Lorsqu'ils ont le courage d'émigrer vers un centre urbain

d'importance, ils ont des difficultés pour accéder au marché du travail ; faute de formation suffisante, lorsqu'ils acquièrent un emploi, celui-ci est précaire, saisonnier ou non spécialisé ; en période de crise économique grave, de tels salariés basculent facilement dans le chômage. Dès lors, la ville identifiée au « monde des Blancs » n'est plus vécue, par ces insulaires, comme un lieu d'accession aux richesses matérielles, mais comme un lieu de rejet social. Il en découle parfois un retour à la vie rurale et aux traditions agrestes ; parfois aussi, on assiste au basculement des oisifs dans la violence urbaine. Dans les deux cas, les gens au pouvoir se sentent impuissants, sauf à détourner, pour partie, l'argent de projets publics ou coopératifs, dans le but de subvenir aux besoins élémentaires de leur parentèle coutumière ou de leur clientèle électorale.

La corruption a donc tendance à se généraliser dans le Pacifique insulaire, alors même que les églises chrétiennes militent de longue date pour la plus grande probité. Mais, comme la corruption paraît être le moyen le plus approprié pour faire « sauter le verrou » de normes administratives, elle est largement initiée par les entrepreneurs locaux ou expatriés, tout en étant périodiquement dénoncée par les gens ne participant pas au pouvoir. Cette pratique a des conséquences dramatiques dans les États mélanésiens où la segmentation extrême des sociétés traditionnelles conduit à des affrontements tribaux, parfois très violents, entre partisans du pouvoir en place et tenants d'une opposition. De fait, la Papouasie Nouvelle-Guinée, Salomon et Vanuatu présentent des régimes particulièrement instables, de véritables caricatures de l'État démocratique, forme conventionnelle de la gestion du « bien public » inscrite dans la modernité aujourd'hui mondialisée (*global modernity*).

En ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, on assiste donc à l'effondrement en Océanie insulaire de la *MIRAB economy* (*MI* pour « migrations », *R* pour « *remittance* » c'est-à-dire « rapatriement des fonds amassés par les migrants », *A* pour « aide » et *B* pour « bureaucratie ») théorisée, en 1985, par Bertram et Watters. Sa mise en œuvre par les petits États insulaires fut au départ conçue par des experts des Nations-Unies comme un processus de « développement durable » alternatif aux subsides que les Territoires dépendant d'une grande puissance (ou y étant associés) continuent à recevoir de leur gouvernement central : dans les années 2000, les transferts de fonds publics atteignent 40 % du PIB pour les collectivités françaises. Dans le contexte américain, Guam récupère une manne sensiblement comparable ; à la marge, les deux petits États micronésiens des îles Palau et des îles Marshall en tirent aussi profit, le premier de étant en position de « sentinelle » au grand large de la Chine, le second tout à la fois comme compensation aux expérimentations nucléaires (Bikini) ou thermonucléaires (Eniwetok) et comme prix de location de l'atoll de Kwajelein, site qui réceptionne les missiles balistiques tirés périodiquement de la côte californienne.

Sous l'égide des institutions dépendant des Nations-Unies (CNUCED, ESCAP), de la Communauté du Pacifique, du Forum du Pacifique et de son organe économique le *South Pacific Bureau for Economic Cooperation*, chacun a oublié que la notion même de « développement durable », à laquelle les gens du Pacifique sont très attachés, ne pouvait être pertinente que si elle s'appuyait sur des ressources naturelles, humaines et financières stables. Or, l'aide publique au développement (APD) prodiguée par les États-Unis, l'Union européenne, le Japon, la France, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada, le Royaume-Uni, la Corée, la République Populaire de Chine ou Taïwan, reste aléatoire car basée sur un calcul conjoncturel de court - moyen terme. Elle est régulièrement négociée et soumise à des « conditions résolutoires », ce qui signifie implicitement qu'elle peut être réduite, si elle est mal utilisée. Elle peut aussi être bloquée, comme ce fut le cas pour Fidji, après les coups d'États de 1987, de 2000 et de 2006. Or, sans « tirage » fixe de revenus extérieurs, la conjoncture insulaire reste de plus en plus aléatoire.

\* \* \*

Depuis l'an 2000, les micro-États insulaires du Pacifique trouvent la coopération avec les « puissances extérieures » proches (Australie, Nouvelle-Zélande) moins gratifiante que lorsqu'ils mirent sur pied leur *Forum*, par une commune volonté des États membres. Certes, il existe un accord entre les deux puissances « régionales » et leurs voisins océaniques : depuis 1981, le *South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement (SPARTECA)* permet par exemple d'harmoniser les marchés. Mais l'Australie et la Nouvelle-Zélande n'ont pas besoin du Pacifique insulaire pour assurer leur développement : 65 % des productions agropastorales et des matières premières minérales qu'elles fournissent vont au Japon ; le Pacifique insulaire ne les intéresse qu'à la marge, pour l'écoulement de produits finis non absorbés par leur marché intérieur. Ces deux pays ont d'ailleurs constitué de longue date un « marché commun » pour faire masse par rapport aux grands acteurs de l'économie internationale (UE, ALENA, ASEAN et surtout Japon et Chine), d'où l'intérêt compensatoire ressenti par certains petits pays insulaires du Pacifique de conclure des contrats d'association avec une puissance extérieure au monde océanien.

Les accords de défense, inhérents au pacte d'association des États Fédérés de Micronésie (EFM), de Palau (ou Belau) et des Marshall aux États-Unis d'Amérique, les statuts de Commonwealth des Mariannes du Nord et de Territoire de l'Union de Guam, ont permis aux îles du Pacifique situées au Nord de l'équateur d'apparaître comme une zone de stabilité qui n'a pas à craindre de remise en cause majeure : le « prix à payer » par les acteurs privés ou publics américains a été longuement négocié, puis réactualisé (de l'ordre de 10 milliards US \$/an pour les années 2000). Quant à la surcharge démographique enregistrée de façon chronique dans ces milieux insulaires, depuis les

années 1950, elle se diffuse régulièrement dans l'espace continental de la puissance contractante.

De même, les statuts de très large autonomie (en fait de « co-souveraineté ») négociées par la Polynésie française, puis la Nouvelle-Calédonie, avec le gouvernement central français devraient produire une stabilité institutionnelle d'ici à 2020. Cette stabilité politique se fonde sur l'octroi par la France de ressources financières assurant un haut niveau de vie moyen pour les Tahitiens et les Calédoniens (passant de US\$ 14.900/habitant à \$ 27.500 dans le premier cas, de US\$ 15.300/habitant à \$ 29.800 dans le second, entre 1998 et 2008). Cette valorisation substantielle des revenus les met dans une position comparable à celle dont bénéficient les ressortissants de Guam et d'Hawaii (passant de US\$ 20.300/habitant à \$ 21.000 dans le premier cas, de US\$ 27.600/habitant à \$ 32.900 dans le second, pour la même période décennale). Selon l'année de référence, Hawaii bénéficie d'une position comprise entre le 10<sup>e</sup> et le 15<sup>e</sup> rang sur les 50 États que compte les USA, ce qui est somme toute un résultat flatteur.

Pour l'instant, l'histoire post-coloniale perceptible dans les aires polynésiennes et micronésiennes ne présente donc pas de tension majeure remettant en cause l'équilibre des sociétés insulaires. À l'inverse, on peut s'inquiéter des tensions qui se font jour périodiquement en Mélanésie. À des degrés divers, liés aux conditions d'accession à l'indépendance, Fidji, Vanuatu, Salomon, Papouasie Nouvelle-Guinée sont autant d'États en situation précaire. Aucun indice ne préjuge d'un avenir prospère pour leurs populations. Les conflits ont une coloration interethnique à Fidji, mais dans les autres cas où n'existent pas de discontinuités ethnoculturelles majeures, se révèlent des clivages tribaux.

Au sein du Pacifique insulaire, apparaît donc une ligne de clivage lourde de sens :

- un espace de « souveraineté partagée », s'étendant principalement sur la Micronésie et la Polynésie, où les sociétés autochtones s'appuient sur une puissance extérieure (États-Unis, Nouvelle-Zélande ou France) pour mener une politique de compromis, associant le développement des cultures autochtones (fondant les identités collectives) à une volonté délibérée de participer à la modernité des sociétés postindustrielles (par la valorisation d'un tourisme de qualité et de quelques productions marines pouvant bien s'écouler sur les marchés internationaux : perles noires, crevettes tropicales, thon rouge pour l'approvisionnement en frais par avion du marché japonais du *sashimi*) ;

- un espace de « déconstruction » de l'État, à l'échelle de la Mélanésie « indépendante » où les affiliations partisans locales prennent toujours le pas sur les intérêts nationaux : aux Parlements de Papouasie Nouvelle-Guinée, des Salomon ou du Vanuatu, cela se traduit par des recompositions incessantes de coalitions gouvernementales, incapables de définir une action de moyen - long terme en matières

politique, économique et sociale. À Fidji, cela a conduit à quatre coups d'État instrumentalisés par des militaires, lorsque les jeux des professionnels de la politique tournent à la mascarade.

Comme les représentants élus des communautés océaniques acceptent les avantages, mais pas les obligations du fonctionnement étatique (le recyclage d'argent sale des *maffias* internationales dans des banques *off shore*, mais pas le respect des lois et règlements), ils sont souvent de connivence avec des petits chefs des nomenclatures bureaucratiques ayant pris l'habitude de confisquer le « bien public » pour leur profit personnel et celui de leur communauté d'origine, au nom de la « communauté d'origine » ou de la « solidarité tribale » : en général, le compagnonnage s'établit sur la base de l'appartenance à une même île ou à une même vallée de « grande terre ».

Parce que d'inspiration occidentale, la « nation » reste en 2009 une construction souvent balbutiante, surtout en Mélanésie, même si les églises méthodistes ont tout fait pour véhiculer à leur avantage ce concept structurant. La communauté de langue à l'échelle d'un archipel sensibilise plus les Polynésiens et les Micronésiens au fait de former « nation » que pour les Mélanésiens usant de langues locales multiples. Dans le cas de Samoa et de Tonga, la pratique du rugby à un bon niveau international conforte cette conscience identitaire nationale, surtout pour Tonga qui bénéficie depuis plus d'un siècle d'une royauté unifiée. À Fidji, au contraire, le rugby est la fierté de la seule communauté autochtone. Comme pour d'autres pays insulaires, le sentiment national s'élabore surtout au sein des diasporas (à Los Angeles, Honolulu, Sydney ou Auckland), dans la nostalgie du « pays natal ».

À l'interface des deux espaces sous-régionaux tout juste décrits (Polynésie/Micronésie d'une part, Mélanésie d'autre part), la Nouvelle-Calédonie propose un schéma qui en fait un exemple du régime de la « souveraineté partagée », pour la décennie à venir. Au bout de cette période, on peut en théorie la voir basculer dans le syndrome caractérisant actuellement les quatre États de la Mélanésie. Mais, grâce à des connivences interethniques de plus en plus nombreuses, la Nouvelle-Calédonie pourrait devenir à terme une « petite Australie » polarisant définitivement l'espace francophone du Pacifique et un modèle de gestion de la diversité culturelle dans cette partie du monde.

La facilité d'intégration du christianisme en Océanie prouve l'ouverture naturelle des habitants de cette partie du monde, même si l'étroitesse de leurs îles les expose souvent à « l'insularisme », concept socio - politique synonyme de « fermeture ». Or, pour pouvoir se pérenniser, toute société a besoin d'un projet mobilisateur, historiquement explicité, régulé grâce à des normes juridiques compréhensibles, ancré dans un espace précis, parfaitement contrôlé et pourvu de ressources naturelles et humaines, dans la longue durée.

Par leur « pacifisme » affiché, les pays du Pacifique pensent être à l'abri des turbulences internationales : cela était largement le cas du temps de la « guerre froide » ; ce ne l'est plus depuis. La volonté de « dénucléarisation » de cette partie du monde affirmée dans le traité de Rarotonga ne représente en fait pas grand chose au plan géopolitique : ce n'est qu'une simple formulation symbolique de la reconnaissance internationale à la « différence » recherchée par les mandataires des sociétés multiséculaires océaniques. Les dirigeants en charge des micro-États du Pacifique devraient s'en rendre compte pour assumer ce qui paraît être essentiel, pour un observateur attentif, dans leur devenir collectif, à savoir :

- réguler leur accroissement démographique par des migrations négociées vers les grands centres d'activités circumpacifiques,

- consolider les formules actuelles de coopération internationale pour maintenir une vie minimale acceptable dans les petites îles du grand océan.

Pour se réaliser encore faut-il que les Océaniens assimilent les concepts fondant l'État démocratique et l'économie de marché : la compréhension des règles établies et leur bonne mise en pratique, dans la réalité des décisions à prendre lorsqu'on est « en charge des affaires publiques », reste essentielle. Pour les instances statutaires, cela passe obligatoirement par la proposition d'un travail rémunéré pour le plus grand nombre en milieu urbain, par le maintien des activités agricoles suffisamment rémunératrices en milieu rural et enfin par l'assurance de la paix civile pour tous les résidents des pays insulaires du Pacifique.

**Références bibliographiques :**

- B. Antheaume et J. Bonnemaison, 1995 - *L'Océanie : Géographie Universelle* vol. 7. Belin-Reclus : Paris
- G. Bertram et R. Watters, 1985 - The MIRAB economy in Pacific Microstates. *Pacific Viewpoint*, vol. 26, n° 3
- J.-P. Doumenge, 1987 - Réalités et perspectives géopolitiques de l'Océanie insulaire. *Bull. Ass. Géo. Fr.*, Paris
- F. Doumenge, 1990 - *Géopolitique du Pacifique Sud*. Bordeaux : CRET-CEGET, « Iles & Archipels », n° 11
- C. Huetz de Lempis et O. Sevin, 2008 - *L'Asie-Pacifique, des crises et des violences*. P.U.Paris-Sorbonne : Paris



**PREMIÈRE PARTIE**  
**INDÉPENDANCES**  
**ET STRUCTURES DES ÉTATS :**  
**SPÉCIFICITÉS OCÉANIENNES**

**PART I**  
**INDEPENDENCE**  
**AND STRUCTURES OF THE STATES:**  
**OCEANIAN SPECIFICITIES**



# CHAPITRE 1

## Y A-T-IL UNE PARTICULARITÉ DANS L'ACCÈS À L'INDÉPENDANCE DES ÉTATS DU PACIFIQUE SUD ?

*Stéphanie Couderc-Morandea*\*

---

Résumé : *Les États du Pacifique Sud sont constitués de grands États (Australie, Nouvelle-Zélande) et de micro-États (insulaires ou archipélagiques) qui possèdent des caractéristiques différentes tant par leur histoire, que par leur superficie, leur population ou encore la forme de leur gouvernement. Leur accès à l'indépendance est étroitement lié à la politique coloniale à laquelle ils ont été rattachés. L'Australie et la Nouvelle-Zélande, colonisées dès le XVIII<sup>e</sup> siècle, ont bénéficié d'une méthode de colonisation fondée sur « le self-government » qui leur a permis de développer une autonomie rapide et d'avoir comme particularité de s'organiser en fédération. Les micro-États, colonisés beaucoup plus tard (XIX<sup>e</sup> siècle), ont eu accès à l'indépendance par les effets d'une politique internationale d'après-guerre non maîtrisée. Cependant, les États du Pacifique Sud gardent une particularité commune lorsqu'ils accèdent à l'indépendance : celle de posséder un statut de dominion et d'être membre du Commonwealth.*

***Is there a distinctive characteristic of the South Pacific States' access to independence?***

Summary: *The states of south pacific are Australia, New Zealand and other ones whose characteristics are to be insular. All this states are very different by their history, their surface, their population and their government. The independence of these countries depends on the colonial politics. Australia and New Zealand, colonized in the eighteenth century, benefited from the "self-government" method which enabled them to develop a quick autonomy. The insular states, colonized in the neighteenth century, gained independence by the effect of a post-war international politics. A particularity however remains when the states of south Pacific gain independence: they have a dominion status and are members of the Commonwealth.*

---

\* Docteur en philosophie et Ingénieur d'Études CNRS, UMR 3128, Laboratoire Droit et Changement Social (DCS) de l'Université de Droit et Sciences Politiques de Nantes.

Les pays du Pacifique Sud (mise à part l'Australie et la Nouvelle-Zélande) ont été colonisés lors de rivalités coloniales qui se sont ouvertes à partir des années 1870-1880 avec la politique coloniale de la France (début de la Troisième République), celle de l'Angleterre et avec, un peu plus tard, la politique coloniale de l'Allemagne (dirigée par Bismarck en 1883<sup>38</sup>) s'assurant d'un côté, le partage du Pacifique, de l'autre, le partage de l'Afrique. Il y a donc eu un partage du Pacifique à travers lequel des colonies ont pris forme mais d'une façon très disparate<sup>39</sup>. Ce que l'on appelle actuellement les États *du Pacifique Sud*<sup>40</sup> représente les anciennes colonies britanniques nées pour la majorité d'entre elles de la course aux colonies<sup>41</sup> se déployant dans le cadre de cette politique impérialiste du XIX<sup>e</sup> siècle. Ces colonies ont montré des particularités quant à leur organisation politique et administrative principalement dues à leur propre nature, à leur propre histoire, à leur propre mode de colonisation. Elles peuvent être répertoriées en deux grandes catégories : d'une part, celle à gouvernement autonome précoce dénommée « Dominion » ; d'autre part, celle directement administrée par la puissance britannique (« Colonie de la Couronne ») ou fortement influencée par ses fonctionnaires (« Protectorat »)<sup>42</sup>. De ces particularités, peut-on en déduire des critères significatifs en matière d'accès à l'indépendance ?

Il s'agit d'examiner si ces États comportent un particularisme quant à leur mode d'accès à l'indépendance. Dans un premier temps, nous traiterons des deux grands États

---

<sup>38</sup> Rappelons que Bismarck répugnait la colonisation. Il la poursuivait dans un but purement stratégique mais sans convictions politiques particulières. Il a d'ailleurs eu recours à des modes d'occupation spécifiques par le biais du protectorat colonial : « L'Allemagne prétendait pratiquer non la colonisation mais le protectorat colonial » qui ne désigne pas le pouvoir de l'Empire mais une forme de pouvoir protecteur in A. Chéradame, *De la condition juridique des colonies allemandes*, Paris, Plon-Nourrit, 1905, p. 40.

<sup>39</sup> Les îles Fidji sont occupées en 1884 au Nord par les Allemands, au Sud par les Anglais. Les îles Samoa sont également un bon exemple pour démontrer les conflits autour de la question du partage du Pacifique Sud. Elles furent l'objet de tergiversations, voire même de conflits entre l'Angleterre, l'Allemagne et les États-Unis. En 1899, la question se régla par voie de traités et les trois puissances décrites ci-dessus se partagèrent les Samoa. Cf. A. Chéradame, *op. cit.*, pp. 56-57.

<sup>40</sup> Les États du Pacifique Sud sont l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Micronésie, les îles Cook, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Vanuatu, îles Marshall, îles Fidji, îles Salomon, Nauru, Tonga, Kiribati, îles Samoa, Tuvalu, Niue.

<sup>41</sup> « L'expansion, tout est là », disait Cecil Rhodes, puis, de sombrer dans le désespoir, car chaque nuit il voyait au firmament « toutes ces étoiles... ces vastes mondes qui restent toujours hors d'atteinte. Si je le pouvais, j'annexerais les planètes » cité par H. Arendt, *L'impérialisme*, Paris, Fayard, 1982, p.13.

<sup>42</sup> Il y a également une autre forme de colonies anglaises : les colonies dotées d'institutions représentatives où « l'exécutif relève de la Couronne et est indépendant, en principe du moins, du législatif. Mais le pouvoir législatif est exercé par des assemblées qui sont toujours à moitié électives », E. Eutrope, *Le régime politique des colonies anglaises à self-government*, Paris, Larose, 1908, p. 16.

du Pacifique Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, (I), puis, des États insulaires nommés *micro-États* (II).

### ***I L'ACCÈS A L'INDÉPENDANCE DES DEUX GRANDS ÉTATS DU PACIFIQUE SUD : VERS QUELLES PARTICULARITÉS ?***

Dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, un vaste mouvement d'indépendance des colonies situées dans le Pacifique Sud, émerge. L'Australie et la Nouvelle-Zélande font partie de la première période de ce mouvement.

#### ***L'Australie***

L'Australie, atteinte par les Hollandais au XVII<sup>e</sup> siècle, formait un groupe de colonies qui, avant l'arrivée des Anglais, étaient presque désertes. Le début de la colonisation britannique date de 1788 et s'est caractérisé par la déportation. Les Anglais avaient dirigé vers l'Australie leurs déportés, qu'ils ne pouvaient plus envoyer aux États-Unis. L'Australie est, de par ses origines, une terre de déportation, et le problème des déportés fut longtemps un des problèmes majeurs de l'histoire australienne. Au XIX<sup>e</sup> siècle, la colonisation s'est étendue à tout le continent : « elle s'est effectuée dans des conditions toutes particulières, par des explorations parties de la côte vers l'intérieur. On a cru que l'intérieur du pays était un pays riche, qu'il y avait un lac central, alors qu'il n'y avait que des marais desséchés »<sup>43</sup>. Les difficultés de communications terrestres vont faciliter l'individualisation de plusieurs « colonies » à la personnalité bien typée, s'organisant à partir d'un secteur littoral et d'une rade ou d'un port en eau profonde. Par voie de conséquence, vont émerger progressivement de forts régionalismes sur le continent australien. Originellement, le processus colonial a débuté à partir d'Hobart en Tasmanie et surtout à partir de Sydney, ville portuaire de la côte Est, capitale d'un vaste territoire dénommé Nouvelle-Galles du Sud (en 1825, son territoire s'étendait sur plus de la moitié orientale du continent australien). Mais, au fur et à mesure de la création de nouvelles villes portuaires industrielles, ont émergé de nouvelles « colonies » : en 1836, l'Australie du Sud à partir d'Adélaïde ; en 1839, l'Australie occidentale à partir de Perth ; en 1851, le Victoria à partir de Melbourne ; en 1859, le Queensland à partir de Brisbane. Toutes ces villes - capitales sont à présent à la base d'agglomérations millionnaires (Sydney 4,3 M hab. ; Melbourne 3,7 M hab. ; Perth 1,4 M hab. ; Adélaïde 1,1 M hab.), toutes fort actives en matières industrielle et commerciale comme pour les services.

---

<sup>43</sup> P. Vacher, *L'Empire britannique du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'en 1939*, Paris, Centre de documentation universitaire, 1964, « Les cours de Sorbonne », Histoire moderne et contemporaine, p. 25. V. aussi du même auteur *Le Commonwealth*, Paris, Centre de documentation universitaire, 1952.

Durant la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, le fait rural domine largement l'urbain. Mais la forte présence de déportés en milieu rural, cantonnés dans de vastes fermes pénitentiaires, constitue des conflits. Un clivage va s'installer durablement entre *convicts* qui, ayant purgé leur peine, restèrent sur place, et, « colons libres » qui sont venus s'installer de leur plein gré comme fermiers, mineurs ou artisans, fuyant la misère des villes et des campagnes des îles britanniques. Parce que sans passé « criminel », ces derniers se sont toujours considérés comme « les vrais fondateurs de l'Australie ».

Des luttes se sont développées entre eux, car certains étaient des fermiers (associant céréaliculture et élevage semi intensif) établis sur des lotissements ruraux délimités par l'administration coloniale dans les vallées alluviales (selon le système du *township* déjà expérimenté en Amérique du Nord), alors que d'autres, spécialisés dans l'élevage extensif des bœufs ou des moutons, se taillaient de vastes domaines (*stations*) dans le *bush* (vaste zone de savane arbustive située en position intermédiaire entre les zones désertiques du centre du continent et les savanes boisées des zones côtières orientales, méridionales ou occidentales). Les éleveurs sans droits fonciers enregistrés (pour cela nommés *squatters*) s'opposaient naturellement à l'administration pénitentiaire dotée, dès l'origine de la colonisation, de vastes périmètres. Les difficultés pouvaient venir aussi des mineurs (la découverte de l'or sur le continent australien datant de 1851).

Lorsqu'en 1840, le gouvernement britannique mit fin à la déportation en Nouvelle-Galles du Sud, l'opposition entre les colons libres et l'administration pénitentiaire trouva peu à peu solution dans la conquête de nouvelles terres, prises sur les réserves pénitentiaires et sur les terrains de parcours restés encore à la disposition des groupes aborigènes. Ces derniers furent ainsi peu à peu refoulés vers les espaces steppiques ou désertiques du centre du continent australien. Ne pouvant se prévaloir de territoires stables, par suite de leur pratique immémoriale de l'itinérance, réglée au rythme du changement des saisons, ces aborigènes vont être finalement cantonnés sur des périmètres de « réserve ».

A la différence des fermiers installés par l'administration dans les plaines littorales et les basses vallées, les éleveurs *squatters* vont promouvoir dans l'intérieur un pastoralisme extensif sur d'immenses domaines. Faute d'enregistrement préalable, ils constituent un motif grave de perturbation en matière d'aménagement de l'espace, pour les responsables britanniques. Ils tendaient donc à se démarquer du pouvoir colonial, tant au Queensland, qu'en Nouvelle-Galles du Sud et en Australie méridionale ou occidentale. Dans tous les secteurs où s'exerce une activité pastorale du continent, le poids politique de ces *squatters* est suffisamment important pour développer de forts sentiments particularistes. Dans toutes les régions ayant statut de « colonie », les colons se mirent ainsi à revendiquer leur « autonomie » en demandant la création d'une représentation législative et d'un gouvernement pour gérer leurs affaires. Au tout début (période du pénitencier

prédominant), la Grande-Bretagne a résisté à cette volonté locale d'autonomie en maintenant un système de gouvernement direct, à l'échelle du continent. Mais, comme les anciens déportés se sont progressivement rapprochés des colons libres, leurs intérêts s'avérant à terme convergents, le gouvernement britannique s'est trouvé dans l'obligation de tenir compte des expressions régionales émanant des différentes régions colonisées.

Dès 1823, la Nouvelle-Galles du Sud se trouve dotée d'un conseil législatif (dont les membres sont en majorité élus au suffrage censitaire, sans discrimination entre colons et anciens déportés) chargé d'assister le gouverneur britannique de la colonie. En 1842, la « Loi de Stanley »<sup>44</sup> (du nom du ministre britannique des colonies), introduit dans cette colonie un « gouvernement représentatif », le gouvernement britannique gardant toutefois la gestion et la distribution des terres, alors jugées « stratégiques ».

Finalement, le parlement britannique conclut, en 1850, en la nécessité de laisser les milieux d'affaire et les colons australiens définir par eux même les « constitutions » de leurs colonies. Dix ans plus tard, les différentes régions colonisées d'Australie étaient pourvues d'un régime institutionnel calqué sur celui en vigueur au Royaume Uni. Le parlement britannique valida la mise en place de « colonies séparées »<sup>45</sup>, construites sur le modèle des « provinces » en place au Canada. La première étape de mise en place d'un système institutionnel d'autonomie venait d'être atteinte.

Les colonisateurs anglais ont ainsi développé une politique coloniale dont le système de l'association est représentatif. Ce système préconise un « gouvernement responsable », (appelé « *self-government* »), qui consiste à développer l'autogestion de la colonie. Le colonisateur n'a qu'un pouvoir régulateur dans les affaires, un rôle secondaire ; il supervise les affaires de la colonie mais ne les gère pas. Par conséquent, l'autonomie gouvernementale de la colonie est favorisée par l'établissement de régimes politiques plus souples, plus libres où chaque État possède son propre développement, peut fonctionner selon des modes d'organisation qui le caractérisent. Nullement interventionniste, ce type de gouvernement répond à une philosophie politique typiquement anglo-saxonne, en l'occurrence à une conception de l'État respectant statutairement les personnalités régionales, du fait de leur antériorité d'organisation sur la construction institutionnelle d'envergure nationale.

Grâce à l'établissement progressif d'« États » régionaux possédant leurs propres institutions et menant leur propre développement, l'édifice colonial australien acquit de lui même, peu à peu, une autonomie politique à l'échelle continentale. L'organe fédéral a le

---

<sup>44</sup> Cf. P. Vacher, *op. cit.*

<sup>45</sup> Six colonies sont créées (actuels États) et dotées de gouvernements responsables devant les Parlements (1851-1880).

pouvoir de médiatiser les conflits entre « régions-États » membres au nom de leur « communauté d'intérêt et de citoyenneté » : la compétition existant entre Sydney et Melbourne pour affirmer un *leadership* sur l'ensemble du continent australien explique le choix à mi-distance, en plein *bush*, du site de Canberra, pour accueillir, en 1901, la capitale fédérale.

La Fédération d'Australie est née sous de telles conditions gouvernementales. Toutefois, les choses n'ont pas été simples pour la faire émerger : « Il a fallu vingt ans pour aboutir à cette fédération », explique P. Vaucher (*op. cit.*, p. 67). Elle s'est constituée suite aux menaces de la politique impérialiste des années 1880. En 1899, après un second référendum, il est annoncé dans toutes les colonies une majorité pour la Fédération. Et la loi constitutive de la Fédération australienne est votée en 1900 par le Parlement anglais. La Fédération des colonies australiennes adopte une Constitution caractérisée par un pouvoir fédéral très fort<sup>46</sup>. À cette occasion, elle « emploie un mot pas encore usité dans l'Empire, et qui y fera fortune, le mot de Commonwealth »<sup>47</sup>. La nouvelle fédération a pour titre non pas « dominion » mais « Commonwealth d'Australie ».

Ainsi, l'Australie est passée du statut de colonie à celui de dominion<sup>48</sup>. Un dominion britannique signifie qu'un territoire peut s'occuper lui-même de ses finances, de sa politique intérieure (à part quelques règles éthiques de base imposées par l'entité dominante) et de son commerce (ici aussi les exigences de la métropole doivent être prises en considération). Toutefois, il faut préciser que ce territoire ne peut gérer sa politique internationale. Il a droit à une force armée se rapportant en dernier lieu à l'entité dominante. Le dominion britannique possède la particularité d'être une étape vers un type d'autonomie politique préparant à l'indépendance.

---

<sup>46</sup> P. Vaucher détaille : La Constitution qui est adoptée par la Fédération des colonies australiennes ressemble dans ses grandes lignes à celle du Canada. Il y a cependant des différences qui sont intéressantes : le nouveau Dominion aura deux Assemblées, l'une, la Chambre des Représentants, dont les sièges seront répartis entre les colonies d'après leur population, l'autre, un Sénat, où chaque colonie aura six représentants (membres élus). Mais la chambre est deux fois plus nombreuses que le Sénat : 72 Députés contre 36 sénateurs. La compétence du Gouvernement fédéral s'étend non seulement aux questions de défense – Armée, Marine - mais à toutes les questions commerciales, aux chemins de fer, aux Postes, à la Monnaie, et aux questions d'immigration ; au point de vue financier, c'est le Gouvernement Fédéral qui encaisse les impôts indirects sauf de réserver aux gouvernements coloniaux les trois quarts de leur produit. Il y a donc, au total, un Gouvernement fédéral assez fort, bien qu'il ne dispose que de ressources financières insuffisantes.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Le dominion, terme anglais de 1869, provient de *domination, puissance*. Il désigne « d'ancienne colonie britannique de peuplement européen, pourvue d'un gouvernement responsable, aujourd'hui État politiquement indépendant au sein du Commonwealth », Définition du dictionnaire *Nouveau Petit Robert*, 2008.

Mais l'Australie va plus loin dans son particularisme à l'accès à l'indépendance, elle le personifie en proposant une fédération qui constitue le *Commonwealth*. Comment définir ce terme ?

En son sens premier, le *Commonwealth* (terme anglo-saxon) est surtout créé pour marquer une volonté de regrouper des États fédérés, d'instaurer un pouvoir autonome par l'association et de se distinguer par là du pays colonisateur. La Conférence Impériale de 1926 le définit comme : « des communautés autonomes, à l'intérieur de l'Empire britannique, égales en statut, aucunement subordonnées l'une à l'autre, dans aucun aspect de leurs affaires intérieures ou extérieures, bien qu'unies par une allégeance commune envers la Couronne, et librement associées, comme membres du Commonwealth des nations britanniques »<sup>49</sup>. Cette définition est assez ambiguë, elle utilise des notions floues telles que « communautés autonomes », « libre association » sans jamais préciser leur sens ni la finalité d'une telle association. Dans ce contexte, la notion d'autonomie ne doit pas être interprétée dans le sens d'une indépendance complète. Le Commonwealth représente des États autonomes, c'est-à-dire des États pouvant se gérer, ayant un passé et des intérêts communs mais ils ne possèdent pas l'indépendance. Par conséquent, les colonies britanniques peuvent devenir des dominions et des membres du Commonwealth tout en restant subordonnées au pays colonisateur : le Royaume-Uni<sup>50</sup>.

Les termes « dominion » et « Commonwealth » ne doivent donc pas être assimilés à l'indépendance, ils représentent une autonomie des États et de leur gestion mais le colonisateur demeure souverain. Indépendamment du 1<sup>er</sup> janvier 1901, date à laquelle ses colonies se sont fédérées pour devenir des États et former le « Commonwealth », l'Australie est demeurée sous dominion britannique, c'est-à-dire qu'elle n'a pas été un pays indépendant à part entière. Elle a détenu une double particularité : celle d'être à la fois un dominion tout en formant un Commonwealth. Ces deux statuts qui ne sont nullement antinomiques, ne représentent pas l'indépendance en tant que telle : ils ne sont qu'un palier pour y accéder. Car, « l'esprit Commonwealth » consiste à être une union (devenue indépendante) à l'intérieur de laquelle des relations privilégiées, des relations mutuelles se tissent. Son rôle est de faciliter les échanges, de développer la communication. De par ces fonctions, il est en parfaite adéquation avec le colonialisme anglais inspiré du libéralisme, il le marque, en est une emprunte historique. Cette

---

<sup>49</sup> P. Vaucher, *op. cit.*, p. 111.

<sup>50</sup> Le terme *Commonwealth* a évolué vers une définition plus générale. Il désigne à présent dans sa signification la plus commune une : « association d'anciennes possessions de l'Empire britannique devenues des États indépendants et ayant établi entre elles une certaine solidarité, plus morale que juridique » (V. également définition in dictionnaire *Nouveau Petit Robert*, 2008).

solidarité comprise comme un soutien moral, politique et économique est une marche en avant vers le statut d'État indépendant.

C'est le Traité de Westminster de 1931 qui a permis à l'Australie d'être un État entièrement indépendant. Ce Traité établit une autonomie complète des États fédérés, néanmoins, le chef de l'État reste le monarque britannique. La liberté des États ne se fonde donc pas sans une référence à l'ex-pays colonisateur, reconnu toujours symboliquement comme le gouverneur. Référence qui détient une signification profonde puisqu'elle rappelle d'une part, une fidélité quant au passé colonial<sup>51</sup> ; d'autre part, une conception du pouvoir politique des États typiquement anglo-saxonne à l'intérieur duquel le système monarchique réside<sup>52</sup>.

Après avoir fondé le Commonwealth, l'Australie a acquis le statut d'État indépendant du Pacifique Sud assez rapidement (une trentaine d'années seulement s'est écoulée entre la création de la fédération et la proclamation de son indépendance) et sans conflits majeurs. Il n'y a pas eu de violences physiques pour y accéder. Sans doute cet accès à l'indépendance effectué selon les principes d'une entente collective est-il dû au particularisme de la politique coloniale anglaise à instaurer des statuts autonomes tels que le dominion<sup>53</sup>. Qu'en est-il pour les autres États ?

### **La Nouvelle-Zélande**

Bien que différente de l'Australie de par sa superficie, son relief, la composition de sa population et le volume de ses activités, la Nouvelle-Zélande présente un processus similaire d'accès à l'indépendance.

La Nouvelle-Zélande a été connue vers la même époque que l'Australie (les premiers explorateurs de la Nouvelle-Zélande ont été Abel Janszoon Tasman arrivé des Pays-Bas en 1642, suivi du capitaine James Cook et par les français Jean de Surville (1769) et M. J.

---

<sup>51</sup> Le maintien de la couronne britannique est une preuve certaine.

<sup>52</sup> V. A. de Tocqueville qui a étudié la politique coloniale anglaise mais surtout la législation libérale anglo-saxonne et le partage des pouvoirs. Il en décrit les principaux points positifs en expliquant que le libéralisme politique donne à la société un caractère démocratique où l'homme peut participer aux institutions et se réapproprier le politique, *De la démocratie en Amérique (1840)*, vol. 2, Paris, Garnier-Flammarion, 1981, pp. 226 et s.

<sup>53</sup> V. Pene-Siefert, *Aperçus coloniaux, Philosophie positive (PP)*, 1882, p. 85. Il explique que les méthodes anglo-saxonnes prônant la liberté du travail et du commerce, proviennent de la méthode coloniale de la Hollande et des États-Unis : « C'est la Hollande et les États-Unis qui ont eu la chance et la gloire de la découvrir et de l'appliquer, la première aux vieux pays peuplés, les seconds aux pays à peu près vierges. L'Angleterre n'a fait qu'emboîter leur pas en Australie et au Canada, et plus récemment dans l'Inde » ; puis, il termine en démontrant que la méthode hollandaise est la meilleure.

Marion du Fresne (1772) ), elle est devenue colonie britannique en 1840<sup>54</sup> seulement, même si des missions chrétiennes (catholiques et protestantes) et des colons venus d'Europe (principalement des Britanniques, mais aussi Français) y étaient établis de manière stable depuis deux à trois décennies. Plus qu'en Australie, l'avocat anglais Wakefield eut une grande influence sur l'organisation des établissements coloniaux en Nouvelle-Zélande<sup>55</sup>.

Le peuplement d'origine *maori* se rattache à la culture polynésienne, largement disséminé sur la moitié orientale du Pacifique. Il s'est réalisé en plusieurs vagues entre les X<sup>e</sup> et XIV<sup>e</sup> siècles de notre ère. Comme dans les archipels samoan et tongien, les îles Cook et Marquises ou à Tahiti et dans les îles voisines, les *Maori* de Nouvelle-Zélande s'organisaient en réseaux tribaux très structurés, dotés de chefferies plus ou moins prestigieuses, fédérant des alliances claniques élémentaires, donc une multitude de familles lignagères. L'organisation politique n'en restait pas moins instable, les conflits entre « chefs » étant fréquents, même si les territoires des chefferies étaient parfaitement formalisés.

Au début du XIX<sup>e</sup> siècle, les missionnaires ont réussi à avoir une sérieuse influence sur les *Maori*, et leur développement, dans le sens occidental, est déjà commencé. Cette influence a permis la signature du Traité de Waitangi en 1840 par lequel les principales chefferies polynésiennes confiaient leur souveraineté à la puissance britannique. Toutefois, les tensions demeuraient fortes entre établissements ruraux de colons et tribus *maori*, débouchant périodiquement sur des conflits armés de plus ou moins grande ampleur, entre 1845 et 1872. Ces révoltes *maori* servirent de prétexte à la confiscation de territoires autochtones pour les attribuer, après morcellement, aux colons (principalement éleveurs de mouton, accessoirement cultivateurs de céréales).

Dès les années 1850, la *New Zeland compagny* (fondée par Wakefield) s'occupait d'établir les colons sur les terres achetées puis prises aux communautés *maori*. Elle exerçait une pression permanente, tant sur les chefferies traditionnelles que sur les représentants locaux du gouvernement britannique. Afin d'éviter la multiplication des révoltes, le gouvernement britannique finit par accepter de reconnaître la possession de leurs terres [restées coutumières] tout « en promettant [aux *Maoris*], mais selon une formule très vague, les droits de sujets britanniques, ce qui créera une équivoque

---

<sup>54</sup> Le Traité de Waitangi est toujours considéré aujourd'hui comme le texte fondateur de la Nouvelle-Zélande puisqu'il est encore une source importante pour la loi constitutionnelle. Des références aux principes du Traité apparaissent dans de nombreux statuts.

<sup>55</sup> V. P. Vaucher, *op. cit.*, p. 29 : « C'est Wakefield qui a pris l'initiative de fonder à Londres une Compagnie, pour laquelle il a fait beaucoup de propagande, vendant des terres qu'il n'avait pas et qu'il ne connaissait même pas, groupant beaucoup de gens, qu'il incita à partir ».

redoutable. Mais, cette expression exprime-t-elle la reconnaissance des droits propres au « peuple autochtone », et si oui, représentent-ils (de par leur nature) des droits à l'indépendance ? La réponse est négative.

Cependant, sous l'impulsion du gouverneur Grey, la colonie acquit une large autonomie (1852) sur la base d'une Constitution de type britannique et d'une structure territoriale s'articulant autour de six provinces, mais sans tomber dans un système provincial de type canadien. Bien au contraire, en 1876, les colons néo-zélandais refusèrent de s'associer au Commonwealth d'Australie et supprimèrent leurs provinces (alors au nombre de dix) au profits de « districts régionaux » (au nombre de vingt deux, restés en vigueur jusqu'en 1989, avant de faire place à des « régions »), domiciliant leur Gouvernement et leur Parlement (associant un Conseil législatif et une Chambre des représentants jusqu'en 1951, la Chambre restant seule en activité après) d'abord à Auckland, puis à Wellington (ville située en bordure du détroit de Cook, à l'articulation des deux îles constituant le pays).

En 1907, la Nouvelle-Zélande quitta son statut de colonie pour celui de Dominion britannique. À la différence de l'Australie constituée de plusieurs États fédérés et à l'origine d'un Commonwealth « national », la Nouvelle-Zélande opte pour une formule institutionnelle unitaire. Son organisation socio spatiale se réalise à partir de quatre centres urbains équidistants (Dunedin [1848] et Christchurch [1850] dans l'île du Sud, Wellington et Auckland [toutes deux fondées en 1840] dans l'île du Nord). Comme tout Dominion, la Nouvelle-Zélande jouit d'une autonomie au niveau de sa politique intérieure, tout en restant tributaire de la politique britannique dans ses relations extérieures, comme membre de l'Empire. Les *Maori* obtiennent la possibilité d'être représentés dans les pouvoirs publics du Dominion en envoyant des députés siéger à la Chambre des représentants.

La Nouvelle-Zélande accède à l'indépendance d'une manière plus lente, plus laborieuse que l'Australie. Il faut préciser que les revendications d'émancipation qu'elle défend, autour d'une politique sociale très progressiste pour l'époque, sont plus difficiles à accepter par l'autorité britannique. N'ayant pas recours au modèle australien représenté par le Commonwealth, la Nouvelle-Zélande justifie une autonomie dont les conditions sont difficiles à accepter pour l'Empire britannique.

Toutefois, l'accès à l'indépendance de la Nouvelle-Zélande se déroule, dans les grands principes, d'une façon similaire à celui de l'Australie. Les étapes pour y parvenir sont en effet identiques. Elle a d'abord quitté son statut de colonie pour adopter plus tard celui de dominion par l'intermédiaire duquel elle acquiert l'autonomie en matière de politique intérieure. La méthode pratiquée ne diffère pas, ce qui rappelle d'ailleurs la cohérence de la politique coloniale britannique : l'accès à l'indépendance d'un État s'effectue progressivement, le cheminement est caractérisé par le dominion symbole de

l'autonomie partielle. En 1947, l'indépendance de la Nouvelle-Zélande est proclamée. Depuis cette date, elle forme un État indépendant et souverain à part entière. La Reine Elisabeth II demeure cependant toujours le chef de l'État. L'indépendance politique n'existe donc pas sans l'insertion du législateur initial<sup>56</sup>.

Quel particularisme attribuer à ces deux grands États du Pacifique Sud quant à leur mode d'accès à l'indépendance ? Ce particularisme tient surtout au fait d'avoir été la cause d'une politique coloniale développant un système associatif qui a laissé une grande autonomie à ses colonies tant sur les plans financiers que sur l'organisation institutionnelle. Et la création de la fédération d'Australie est le résultat de cette politique où s'est inscrite une collaboration des pouvoirs entre les territoires mais aussi principalement entre l'Empire et ses territoires. Politique qui a donc démontré le bon fonctionnement du système du « self-government » au sein duquel une politique démocratique, un esprit communautaire se sont développés. Ce type de politique a fait évoluer les pays vers l'autonomie et les a conduits vers une indépendance rapide, elle en a ainsi fondé une de ses particularités en favorisant des statuts autonomes.

Ainsi, l'indépendance a eu lieu parce que des États ont pu se construire sur des modèles politiques respectant les règles du pouvoir de l'Empire. Une fois l'indépendance acquise, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont d'ailleurs repris le modèle du régime parlementaire britannique où l'exécutif dépend du législatif. C'est un régime de séparation souple où les pouvoirs peuvent s'exercer sans se heurter. Ces deux États sont constitués de monarchies parlementaires à l'intérieur desquelles le système est moniste. La réalité du pouvoir exécutif est entre les mains du Premier ministre, le monarque n'ayant plus qu'un rôle symbolique<sup>57</sup>. Ce pouvoir symbolique reste fort, il est chargé d'histoire, celle de la colonisation, de la domination des Européens sur le monde. Alors que les Australiens envisagent toutefois de le remplacer par un pouvoir républicain à la tête duquel un président de la République serait placé, les Néo-Zélandais restent attachés à la tradition de la couronne d'Angleterre<sup>58</sup>. Ces nuances sont significatives quant à la notion de pouvoir

---

<sup>56</sup> Indépendance qui aurait été difficile à accepter pour certaines des colonies françaises telles que l'Algérie dont la méthode politique fut celle de l'assimilation et non celle de l'association.

<sup>57</sup> Précisons que la Nouvelle-Zélande ne possède pas de constitution écrite à l'inverse de l'Australie.

<sup>58</sup> Soyons toutefois prudents quant à ces affirmations. En effet, en 1999, un référendum en Australie s'est tenu afin de savoir s'il fallait maintenir Elisabeth II comme chef de cet État ou bien si l'Australie devait devenir une République, ceci dans un souci d'affirmer la pleine indépendance de l'Australie vis-à-vis du Royaume-Uni. Une majorité d'australien a rejeté le projet de faire de l'Australie une République le 6 Novembre 1999 par cinquante cinq pour cent des électeurs. Il faut préciser que d'autres facteurs importants ont joué, notamment une scission entre républicains « minimalistes » qui voulaient un président choisi par le Parlement fédéral (comme c'est le cas, par exemple, en Allemagne) et les républicains plus « radicaux », qui voulaient un président élu au suffrage universel comme dans la République d'Irlande. L'opinion publique trouvait qu'il ne pouvait y avoir de République sans président élu au suffrage direct. Or le référendum

politique des États et démontrent qu'il existe une pluralité de conceptions gouvernementales pour accéder à l'indépendance. Alors que pour les uns, elle tend vers une liberté d'actions complètes exigeant un renversement du régime politique et un changement radical du législateur<sup>59</sup>; pour d'autres, elle représente une autonomie politique respectueuse et fondée sur le schéma gouvernemental de l'ex-empire.

## **II L'ACCÈS TARDIF A L'INDÉPENDANCE DES MICRO-ÉTATS DU PACIFIQUE SUD**

Si l'accès à la pleine souveraineté de l'Australie date de 1931 et celle de la Nouvelle-Zélande de 1947, les îles colonisées (appelées les micro-États) n'accèdent à l'indépendance qu'à partir des années 1960, période qui se prolonge durant les années 1980-2000 avec la proclamation de l'indépendance du Vanuatu (1980), puis par les contrats d'indépendance-association des îles Marshall (1986), des îles Carolines connues à présent sous le nom de Micronésie (1990<sup>60</sup>) et des îles Palaos (1999).

Ces micro-États que sont les îles Fidji, les îles Kiribati, les îles Marshall, les États fédérés de Micronésie, Nauru, Niue, Palaos, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, Tonga, Tuvalu et le Vanuatu, diffèrent de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande par leur forme géographique et par leur histoire politique coloniale. C'est essentiellement pour ces raisons qu'il semble pertinent de les traiter à part.

Ces îles sont des territoires archipélagiques, c'est-à-dire « constitués entièrement par un ou plusieurs archipels et éventuellement d'autres îles »<sup>61</sup>. Ainsi, ce qui les réunit, c'est avant tout leur caractère insulaire. Et elles ont été assujetties au partage de l'Océan Pacifique effectué au cours du XIX<sup>e</sup> siècle par la France, l'Angleterre, l'Allemagne, puis les États-Unis et le Japon (une fois réduite à néant la présence espagnole aux Philippines et en Micronésie, en 1898). En fait, les grandes puissances européennes se sont vues

proposait un président élu indirectement, aussi de nombreux radicaux s'y sont opposés. Le débat depuis 1999 a perdu beaucoup d'importance.

<sup>59</sup> V. par exemple sur ce thème l'accès à l'indépendance des anciennes colonies françaises.

<sup>60</sup> Précisons que la Micronésie a vu son indépendance reconnue le 3 Novembre 1986. Cependant, l'indépendance de la Micronésie n'a été ratifiée que le 22 Décembre 1990.

<sup>61</sup> Voir article 46-a de la Convention de Montego Bay. L'État archipel y est défini comme « un ensemble d'îles, y compris des parties d'îles, les eaux attenantes et les autres éléments naturels qui ont les uns avec les autres des rapports si étroits qu'ils forment intrinsèquement un tout géographique et politique, ou qui sont historiquement considérés comme tel » in J.-P. Pancraccio, *Droit international des espaces*, A. Colin, Paris, 1997, p. 95. Ces États sont classés dans la catégorie des petites économies insulaires en développement, catégorie créée par la Conférence des Nations-Unies sur le Commerce et le Développement. Selon cette conférence, ces petites économies sont celles « des pays insulaires (îles ou archipels) en développement, dont la population est inférieure ou proche du million d'habitants et le territoire exigu ».

forcer la main par leurs missionnaires ou leurs maisons commerciales travaillant avec l'« outre-mer ».

La France établit d'abord un « protectorat » sur Tahiti - Moorea et une colonie aux îles Marquises (1842), puis, sous le Second Empire, prend possession de la Nouvelle-Calédonie (1853) pour y implanter un baigne plus salubre que celui de Guyane. Sous la Troisième République, l'influence française s'élargit aux archipels voisins de Tahiti (colonie des Etablissement d'Océanie en 1880, intégrant le protectorat initial sur les « États » du Roi Pomaré) et aux îles de Polynésie centrale (protectorat de Wallis et Futuna en 1887). L'implantation française s'est faite de manière limitée car elle n'a jamais été guidée par une véritable politique. Ce sont les missionnaires catholiques, relayés souvent par les officiers de la marine de guerre, qui ont influencé les tenants du pouvoir parisien. Dès lors, la plupart des initiatives furent en retard sur celles menées sous le patronage du gouvernement britannique. Il faut dire que la France des années 1840-70 était focalisée sur la colonisation de l'Algérie, comme celle de l'Angleterre l'était vis-à-vis du Canada, des Indes et du continent australien.

C'est en fait pour disposer d'un « relais » efficace entre l'Australie et les archipels du Pacifique où ses ressortissants ont des intérêts que la puissance britannique se résout à s'installer aux îles Fidji, en 1874. De par sa situation centrale dans le Grand Océan, Fidji est en effet un territoire particulièrement stratégique pour l'Angleterre : « c'est un relais très important sur la voie de l'Amérique, comme station de charbon pour les navires anglais. La Grande-Bretagne installe en 1875 un Gouvernement aux Fidji avec le titre de Haut-Commissaire pour le Pacifique Occidental, c'est bien le signe d'ambitions plus vastes »<sup>62</sup>. L'Angleterre ne s'arrête pas là, en effet, elle continue sa course aux colonies accompagnée des Français et des Allemands : « Un conflit les oppose à la France, au sujet des Nouvelles-Hébrides, vers l'année 1880 [...]. Un conflit analogue éclate avec l'Allemagne au sujet de la Nouvelle-Guinée. C'est le moment où l'Allemagne entre dans la voie de la colonisation. Il y a eu antérieurement déjà des marchands de Hambourg qui ont été s'installer aux îles Samoa ; mais la date vraiment importante est celle où l'Allemagne se propose de s'installer en Nouvelle-Guinée »<sup>63</sup>. Cette volonté de l'Allemagne de coloniser le Pacifique Sud marque un tournant, elle est le signe que la colonisation devient un enjeu international<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> P. Vaucher, *op. cit.*, p. 65.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> Malgré le peu d'attrait de Bismark pour la colonisation, l'Allemagne occupera d'autres îles telles que les Carolines, Salomon, les Marshall, Nauru.

Soumises à une forte compétition entre grandes puissances, les îles du Pacifique font l'objet de découpages administratifs parfois curieux, ne tenant aucun compte de la trame ethno culturelle préétablie. Une seule et même île peut être divisée et colonisée par deux pays à la fois<sup>65</sup>. Les colonisateurs n'hésitent pas à déplacer, faire et défaire les frontières. Ils créent de nouvelles colonies, de nouveaux pays, en changeant même les noms. Toutes les îles colonisées dépendront du régime politique de leur colonisateur. Celles sous domination de l'Empire français suivront la politique coloniale de l'assimilation<sup>66</sup>, celles sous domination de l'Empire britannique, adopteront une politique coloniale dont les principes sont restés ceux de la méthode du *self-government* déjà pratiquée en Australie et en Nouvelle-Zélande<sup>67</sup>.

Les deux guerres mondiales viendront pourtant modifier les découpages minutieux de ces archipels. Après 1945, les îles colonisées par les Allemands changeront de gouvernement. Elles passeront dans les mains des alliés sans devenir indépendantes. Nauru, petite île de 21 km<sup>2</sup> isolée au sein du Pacifique central a été colonisée par l'Allemagne en 1888, elle appartiendra ensuite à l'Australie en 1920, au Japon de 1942 à 1945 puis de nouveau à l'Australie en 1947. Les îles Marshall ont subi à peu près un sort identique : Allemandes de 1885 à 1914, elles sont passées sous mandat japonais de 1920 à 1944, elles ont été par la suite placées par l'ONU sous tutelle américaine en 1947.

L'importance et la violence des combats qui ont mis aux prises le Japon et les puissances alliées dans le Pacifique, entre 1942 et 1945, sont à l'origine d'un profond traumatisme dans cette région du monde. La puissance de l'Armée américaine a fortement marqué les populations océaniques, important des ressources inconnues et renouvelant les façons de vivre. La participation de bataillons de volontaires océaniques à la Seconde Guerre mondiale a provoqué tout à la fois un besoin renouvelé d'autonomie dans les

---

<sup>65</sup> Cf. *supra* note 3.

<sup>66</sup> La doctrine de l'assimilation est issue de concepts philosophiques tels que le progrès, la civilisation et l'humanité nées des Lumières. Elle a pour objectif d'assimiler l'indigène par l'éducation occidentale, de transformer une société traditionnelle en société moderne en instaurant ses propres institutions politiques, administratives et judiciaires. Enfin, elle y développe l'industrie, porteuse de progrès. L'assimilation est ce par quoi les autochtones vont bénéficier des apports de la culture française et de la civilisation européenne mais aussi, et surtout, accéder à l'égalité des droits et des privilèges détenus par les citoyens français.

<sup>67</sup> Dans sa colonisation, l'Allemagne a eu recours à « l'occupation effective » et à « l'occupation fictive ». Ce qui signifie que les colonies allemandes, étaient soumises, selon leur avancement, soit à l'occupation directe, soit à la méthode du protectorat qui reconnaît, dans la plus grande mesure, les droits des peuples habitant déjà les pays, sans toutefois donner à ces droits plus de portée qu'ils en ont, et il permet à l'État acquéreur de traiter avec les peuples indigènes suivant le degré de civilisation qu'ils ont atteint. Les Allemands avaient choisi le mot de « *Schutzgewalt* », « pouvoir de protection » parce qu'on ne pouvait appliquer aux colonies le pouvoir de gouvernement « *Staatsgewalt* », « pouvoir d'État » qui ne désigne pas le pouvoir de l'Empire ». V. A. Chéradame, *op. cit.*, pp. 20 et s.

milieux politiques et économiques coloniaux, et, une demande de plus grand respect chez les peuples ou communautés autochtones. Dès lors, une discontinuité majeure va se faire jour entre archipels où la population coloniale, largement métissée, est l'élément unificateur du « pays » (Hawaii et Guam dans la sphère de souveraineté américaine, Tahiti et Nouvelle-Calédonie dans la sphère française) et territoires insulaires où le peuple autochtone veut se réapproprier les « droits souverains » des chefferies coutumières en place avant la période coloniale. Après les deux guerres mondiales, les colonies à fort peuplement autochtone connaissent donc une grande instabilité politique. Dès lors, comment ont-elles eu accès à l'indépendance et sont-elles devenues des États souverains ou des États « librement associés » à leur ancienne métropole ?

Ce n'est que par l'instauration d'une politique mondiale de décolonisation menée par les deux grandes puissances (les États-Unis d'un côté, la Russie de l'autre), qu'elles ont pu accéder à l'indépendance. En effet, pour les États-Unis, les colonies représentaient des sources de conflits dont il fallait se débarrasser au plus vite. Le gouvernement américain a donc conduit les pays européens à entamer une politique de décolonisation. Une telle politique a eu des conséquences directes : l'acquisition rapide de l'indépendance pour de nombreux territoires<sup>68</sup>. Dès les années soixante, certaines îles (anglaises ou allemandes) du Pacifique Sud, poussées par la politique de décolonisation internationale, ont eu accès à l'indépendance ; d'autres, étant sous tutelle américaine, y sont parvenues seulement quelques décennies plus tard compte tenu de leur situation économique ambiguë. Quelle que soit la date à laquelle elles ont possédé leur autonomie, leur destinée a été dépendante de la politique internationale dirigée par les États-Unis et la Russie.

L'indépendance des îles colonisées du Pacifique Sud n'a donc pas été le résultat d'une volonté politique des Empires ou de revendications particulières de la part des peuples, elle a plutôt été une des conséquences des défaites de la Seconde Guerre mondiale. Par conséquent, elles ont été déclarées libres selon des vagues politiques correspondant à des événements politiques internationaux, à des changements politiques précis mais aussi selon leur état d'avancement.

Après les deux guerres mondiales, l'Europe entière est affaiblie et les colonies ultramarines ne deviennent plus la préoccupation majeure des gouvernements européens. En définitive, l'équipement de ces territoires et les politiques publiques en faveur de leurs populations coûtent de plus en plus cher aux puissances métropolitaines. Les îles du

---

<sup>68</sup> « A l'été 1942 Roosevelt commence à s'ouvrir de ses projets décolonisateurs. Recevant, au mois d'août, le ministre des Affaires étrangères soviétiques Molotov, accompagné de l'ambassadeur Russe à Washington, Litvinov, il leur déclare qu'il y a, de par le monde, des possessions coloniales qui doivent être retirées à des nations faibles, et placées sous un contrôle international plus sérieux que celui établi en 1919 » in D. Bouche, *Histoire de la colonisation. II, Flux et reflux*, Paris, Fayard, p. 402.

Pacifique subissent naturellement les conséquences de cet état de fait : les colonisateurs leur demandent de subvenir désormais à leurs besoins essentiels, ce qui va dans le sens de la pression internationale. Ce contexte historique particulier a conduit les îles du Pacifique Sud à être tributaires de la politique coloniale internationale et de ses modalités. Contrairement aux deux grands États du Pacifique Sud, le processus d'accès à l'indépendance les concernant s'est effectué sous le joug de la politique internationale, et a été dépendant de conditions très différentes selon l'emplacement des archipels et surtout selon leurs richesses naturelles. L'accès à l'indépendance des micro-États, constitués des anciennes colonies anglaises, est apparu dans le cadre de ces nouvelles exigences internationales.

Toutefois, l'indépendance en tant que telle n'a pas eu lieu sous n'importe quelles conditions : elle s'est réalisée avant tout selon la logique de la politique coloniale anglaise<sup>69</sup>. Les îles anglaises colonisées ont d'abord été des dominions pour devenir ensuite des États membres du Commonwealth<sup>70</sup>. Elles ont respecté le processus de l'accès à l'indépendance des colonies anglo-saxonnes si particulier. Ainsi, elles n'ont eu accès à cette indépendance que parce qu'elles correspondaient aux critères d'avancement nécessaire sur les plans politiques et économiques, qu'elles pouvaient s'inscrire dans le Commonwealth – système tant représentatif des anciennes grandes colonies anglaises<sup>71</sup> – puis, être capables de représenter des États souverains et indépendants. L'accès à l'indépendance des États du Pacifique Sud (et ce, qu'ils soient différents de par leur taille ou de par leur contexte historique) comporte des caractéristiques qui lui sont propres, fidèles à la conception du colonialisme anglo-saxon dont la finalité s'élabore autour d'une association politique facilitée par la coopération étroite des pouvoirs.

De l'accès à l'indépendance des États du Pacifique Sud qui se déroule dans et par le Commonwealth, il en ressort une grande homogénéité : une homogénéité politique. Et cette appartenance commune au Commonwealth est un des éléments qui forme ce que l'on peut appeler le particularisme des États du Pacifique Sud à obtenir l'indépendance. Cette dernière notion, basée sur une définition commune, ne comporte de sens que si elle intègre un conglomérat d'intérêts communs. Elle comprend ainsi un système de libre-

---

<sup>69</sup> Les Samoa ont acquis l'indépendance le 1<sup>er</sup> Janvier 1962, les îles Cook le 4 août 1965, les îles Fidji le 10 octobre 1965 et Nauru le 31 Janvier 1968. Ce mouvement s'est prolongé dans les années 1970 avec Tonga le 4 juin 1970, Niue le 19 octobre 1974, la Papouasie-Nouvelle-Guinée le 16 Septembre 1975, les îles Salomon le 7 juillet 1978, Tuvalu le 1<sup>er</sup> octobre 1978 et les Kiribati le 12 juillet 1979. Ce mouvement a continué durant les années 1980 avec le Vanuatu le 30 juillet 1980, les îles Marshall le 21 octobre 1986 et la Micronésie le 22 décembre 1990.

<sup>70</sup> Remarquons qu'à la suite de la Seconde Guerre mondiale, le terme « dominion » n'est presque plus employé.

<sup>71</sup> Les îles Fidji, les îles Kiribati et bien d'autres encore deviennent indépendantes dans le cadre du Commonwealth.

échange entre États et la reconnaissance de la souveraineté britannique. Par conséquent, les colonies britanniques sont devenues des États unitaires ou fédéraux (Australie, Micronésie, Palaos) au sein desquels des institutions locales se sont constituées. Elles n'ont pas pris la forme de territoires d'outre-mer comme les anciennes colonies françaises du Pacifique Sud. La Nouvelle-Calédonie<sup>72</sup>, la Polynésie française, Wallis et Futuna ont été qualifiées de territoires français d'outre-mer faisant partie intégrante de la République française, dont les ressortissants possédaient la citoyenneté française pleine et entière tout en développant localement une citoyenneté particulière (notamment en Nouvelle-Calédonie où seuls les ressortissants enracinés depuis au moins vingt ans en 1998 dans l'archipel, ainsi que leurs descendants directs, ont droit de voter aux élections provinciales et pour le (ou les futurs) referendum(s) prévus, entre 2015 et 2019, de proposition de l'indépendance).

La création de ces territoires, où les institutions ont été représentées par l'État français, fut le résultat d'une politique française qui a conçu la colonisation sous le signe de l'assimilation<sup>73</sup>. Ces territoires français du Pacifique Sud, contrairement à d'autres États appartenant à ce même hémisphère, ont fonctionné à partir d'un régime politique similaire à celui de la métropole. Sous la double pression des populations locales et des milieux internationaux, les TOM français du Pacifique ont progressivement obtenu une autonomie politique, voire d'exercer partiellement les matières fondant la souveraineté internationale.

Par révision constitutionnelle du 17 mars 2003, la notion de « TOM » a été supprimée de la Constitution française. L'organisation des pouvoirs publics de la République reconnaît à présent le concept de « collectivités d'outre-mer » (COM) ayant des compétences qui tiennent compte des particularités géographiques, historiques et sociologiques de chaque entité archipélagique<sup>74</sup>. Leur statut évolue donc vers un régime hybride de pré-indépendance<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Sur la colonisation de la Nouvelle-Calédonie, v. précisément l'ouvrage de M. Reuillard, *Les saint-simoniens et la tentation coloniale : les explorations africaines et le gouvernement néo-calédonien de Charles Guillain (1808-1875)*, Paris, l'Harmattan, 1995. L'auteur y décrit avec précision la politique assimilationniste du gouverneur Charles Guillain et ses projets idéologiques.

<sup>73</sup> La colonisation par l'assimilation a été le fil conducteur de la politique coloniale française. Certes, l'instauration du protectorat dans certaines colonies françaises uniquement est venue adoucir cette politique très interventionniste de l'État français dans ses colonies mais il n'empêche que l'assimilation basée sur la notion de civilisation, de progrès et d'égalité en matière des droits de l'homme a toujours été le fondement de la culture politique française.

<sup>74</sup> V. le projet de loi constitutionnelle de juillet 1998 relatif à l'organisation décentralisée de la République, plus précisément les articles 72 73 et 74. L'article 72-3 précise : « La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité. La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis-et-

\* \* \*

D'évidence, les États du Pacifique Sud ne répondent pas à une particularité unique en matière d'accès à l'indépendance : le passage du statut de « colonie » à celui de « dominion », puis à celui « d'État membre du Commonwealth », dans le cadre de la solidarité induit par la puissance britannique, illustre bien ce constat. Si l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont obtenu précocement le statut de « dominion » plus celui d'État souverain, ces deux pays le doivent à la puissance de leur peuplement colonial. En revanche, la prééminence des peuples autochtones ou, dans le cas de Fidji, leur parité avec un peuplement de colonisation, explique l'obtention tardive et concomitante des statuts de dominion et d'État souverain pour les anciennes colonies insulaires anglophones, considérant que les peuples océaniques devaient prendre leur temps à comprendre le fonctionnement des États modernes. Ainsi, les particularités démarquant l'Australie et la Nouvelle-Zélande d'avec les autres colonies britanniques océaniques doivent être rattachées à la vision idéologique du pays colonisateur : « Doctrine et état d'esprit, le colonialisme s'attache à justifier par des raisons raciales, ethniques, économiques, politiques et morales le fait de la colonisation et les situations qui en découlent »<sup>76</sup>.

### **Repères bibliographiques :**

#### *Ouvrages généraux :*

- D. Bouche, *Histoire de la colonisation. II, Flux et reflux*, Paris, Fayard, p. 402.
- A. Cheradame, *De la condition juridique des colonies allemandes*, Paris, Plon-Nourrit, 1905.
- S.A. De Smith, *The new commonwealth and his Constitution*, Londres, Stevens, 1964.
- E. Eutrope, *Le régime politique des colonies anglaises à self-government*, Paris, Sirey, 1908.
- H. Grimal, *De l'Empire britannique au Commonwealth*, Paris, A. Colin, 1971
- M. Naumann, *De l'Empire britannique au Commonwealth des nations*, Paris, Ellipses, 2000.
- Franqueville, *Le gouvernement et le parlement britannique*, Paris, Rothschild, 1893.
- M.S. Rajan., *The post-war transformation of the Commonwealth*, Londres, 1963.

---

Futuna et la Polynésie française sont régis par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités ».

<sup>75</sup> En Nouvelle-Calédonie, la loi organique de mars 1998 envisage une émancipation progressive par un transfert des compétences de l'État vers la collectivité territoriale, jusqu'au moment où les populations locales auront à dire le maintien ou non d'un lien institutionnel d'avec la France.

<sup>76</sup> Cf. définition in *Le Grand Larousse*, 1960, III, p. 276.

- O. Ramzy, *De l'organisation politique et de l'évolution des colonies anglaises vers le self-government*, Rennes, G. Vatar, 1926.
- M. Reuillard, *Les saint-simoniens et la tentation coloniale : les explorations africaines et le gouvernement néo-calédonien de Charles Guillain (1808-1875)*, Paris, l'Harmattan, 1995.
- P. Vaucher, *L'Empire britannique du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'en 1939*, Paris, Centre de documentation universitaire, « Les cours de Sorbonne », Histoire moderne et contemporaine, 1964.
- L. Le Fur, *État fédéral et confédération d'États*, Paris, Marchal et Billard, 1896.

*Sur l'Australie et la Nouvelle-Zélande :*

- W. Murdoch, *The making of Australia*, Hancock, Australia (1930).
- P. Leroy-Beaulieu, *Les nouvelles sociétés anglo-saxonnes*, Paris, Colin, 1897.
- A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique, 2 tomes*, Paris, Gallimard, 1961.



## CHAPITRE 2

# HISTORICAL PERSPECTIVES ON INDEPENDENCE

*David Chappell\**

---

Summary: *Decolonization and development carry assumptions about sovereignty and progress that emerged in Europe over many centuries of turbulent change. The “modern” model of the nation-state is supported by the United Nations in international law, but sociocultural realities in ex-colonies often challenge its adoption without some adaptations, because colonialism has not encouraged self-determination except at the last minute. Oceania has become a laboratory for negotiated political experiments, but ongoing pressures from agents of globalization should not serve as pretexts to negate the quest for dignity by indigenous peoples. Independence should not be monopolized by the rich and powerful.*

### ***Perspectives historiques de l'indépendance***

Résumé : *La décolonisation et le développement reposent sur des présomptions de souveraineté et de progrès qui ont émergé en Europe pendant plusieurs siècles de changement turbulent. Le modèle « moderne » de l'État-nation est soutenu par l'ONU dans le droit international, mais les réalités socioculturelles dans les anciennes colonies s'opposent souvent à son adoption tel quel, car le colonialisme n'a pas encouragé l'auto-détermination, sauf en dernier ressort. L'Océanie est devenue un laboratoire d'expérimentations politiques négociées, mais les pressions incessantes exercées par les agents de la mondialisation ne devraient pas servir de prétextes pour nier la quête de dignité des peuples indigènes. L'indépendance ne devrait pas être monopolisée par les riches et les puissants.*

---

*“If people had shells, they would not have invented states” (Jackson 1990: 39).*

Decolonization is a rather passive-sounding word like depopulation (i.e. mass death or emigration). Political scientist Peter Larmour (1983: 1) writes that to decolonize can be

---

\* University of Hawai'i, Associate Professor of Pacific History.

“a process by which authority is formally transferred from a metropolitan government to its successor.” That sounds simple: one country lets go of power, to some degree, over another country. However, because power can take many forms, “Formal decolonization does not preclude the continuing influence of the metropolitan government, or others, by means including budget subsidies, project aid, technical assistance or military garrisons... And while the formal government of a territory may be decolonised, economic, social, cultural and religious institutions do not necessarily follow” (*Ibid.*). Beyond “official” decolonization, therefore, ongoing entanglements may require active local liberation, as indigenous authors such as Linda Tuhiwai Smith (1999) have argued. But when, exactly, is a colony no longer a colony? Historically, visions of post-coloniality have varied.

In the late nineteenth century, Paul Leroy-Beaulieu (1891: xvi-xvii) said a “civilized” country would give birth “to a new society out of its entrails” that was more developed than it could have been without imperial tutelage. Before the “modern colonization” of his era, he admitted that subject peoples had often been exploited and kept in “perpetual infancy,” but he did not accept Baron Turgot’s view that “mature” colonies would drop like ripe fruit from the parent tree -- unless they were “analogous” clones, like the settler colonies in the Americas, Canada or Australia (*Ibid.* 844). He even called the creation of a French settler-elected council in New Caledonia in 1885 “premature,” recommending that its powers or franchise should be restricted (*Ibid.* 577). In fact, if the majority of the inhabitants were not immigrant colonists, he predicted that a colony would slide back into “anarchy.” So much for the so-called “civilizing mission,” which was under-funded anyway! A century later, Robert Aldrich and John Connell have described “colonies” as overseas dependencies that were created by conquest or by settlement. But they suggest that the “last colonies” in the world today (about forty) are generally small, “enjoy a large degree of self-government and reap considerable economic benefits from their attachment to metropolitan states” (1998: 2-3). A truly “colonial” relationship with a “mother country” is thus structured by inequality between the metropolitan ruler and the distant ruled, making self-government ultimately a quest for human dignity (Fanon 1968: 81).

The era of decolonization formally began after 1945, when the United Nations Charter favored self-determination in “non-self-governing territories.” After liberation struggles succeeded in India, Indonesia and Indochina, Britain, the largest colonial power, began to pull back from “east of Suez.” The UN became increasingly militant, as anti-colonial rhetoric (and arms for rebels) from the Soviet Union and an emerging non-aligned movement of ex-colonies fanned the “winds of change.” Yet some observers have criticized the impulse to decolonize as rushed, even “telescoped,” because economic globalization compromised the sovereignty of every country (Ferro 1994). Structurally, there was a built-in problem: colonized peoples wanted *self*-rule, but first they were expected to adopt the European-derived modern state model, which even in Europe was

already adapting to regional unification. Some critics have argued that creating new states was really just another means of international control and assimilation (Hardt and Negri 2000). But was the sovereignty that had been spread by Western imperialism readily transferable to ex-colonies, sometimes through belated political reforms shortly before independence? From the Belgian Congo to Papua New Guinea, experience in running national-level governments was often minimal before the new anthem heralded the new flag, because colonialism was not designed to build independence. As a French official in New Caledonia put it, “colonization is only a business” (Delignon 1898: 173).

Indeed, the financial and corporate agents of the Western-dominated world economy wanted free reign to seek profits and resources during the Cold War, in competition with rival Soviet-style socialism, so how strong could the new state be allowed to be? Even after the fall of the Berlin Wall in 1989, the Third World still exists, now renamed the South, because global power relations between core and periphery remain unequal, as the policies of industrial superpowers, the World Trade Organization, the World Bank and the International Monetary Fund reveal (Rivero 2001). The “civilizing mission” rarely produced more than a simulacrum of sameness: a handful of dependent clients nibbled at some crumbs of the extracted economic surplus, while the modern arms that industrial powers sold to local leaders (and rebels) often generated more coercion than services, opening the way for corruption and civil wars over unfulfilled expectations. This essay will argue that a historicized perspective can inspire greater reflection about “universal” concepts such as statehood, nationhood, decolonization and sovereignty. Consensual negotiations among all the stakeholders, including the UN, should mediate the “empire of conformity” (Tully 1995) that the *transnational* West has imposed on its “post-colonies.”

### ***I ORIGINS OF THE MODERN STATE SYSTEM***

From the *longue durée* perspective of world history, polities and nations have existed since antiquity (Braudel 2002). Anthony Smith (1986) has traced the emergence of what he calls politically and culturally cohesive *ethnies*, organized either as small-scale city-states or as ruling classes over empires. He prefers like many other scholars to reserve “nation” for modern times, but in effect his *ethnie* is quite similar to it. Smith’s *ethnie* had an urban elite who mobilized solidarity against “others” (or chaos) through identity symbols and legitimizing ideologies, economic development (and social class hierarchy), a state bureaucracy, and a military that could control territory. Scholars have debated what caused early states to arise, whether it was a peaceful evolution from agricultural villages to chiefdoms to large-scale kingdoms, for internal conflict-resolution, irrigation management and self-defense, or whether it was a more coercive process of domination, exploitation and external conquest (Claessen and Skalnik 1978). Robert Clark (1997) has portrayed resource-maximizing states since ancient times as environmental black holes that required ever-expanding access to raw materials, land and labor in what became a

“global imperative.” Most scholars tend to see centralization, territorialization, social stratification and complex development as typical state traits. A steady economic surplus from taxation or trade, or both, enabled an elite to unite once-autonomous polities and achieve ranked occupational specialization embellished by ideology and symbols.

Archeological evidence from Sumerian Uruk shows that the so-called “city-state” expanded far from its base in lower Mesopotamia, through military garrisons in trade centers in the northern mountains to acquire raw materials, and also through farming settlements in southwestern Persia (Algaze 1993). The neo-Marxist “world system” concept of dominant cores and exploited peripheries has now been projected into the past (Frank and Gills 1993), so it could be argued that earlier hegemonic “modernities” existed before the Western industrial form -- for example in the Chinese tribute system (Frank 1998) or in the trans-regional *Dar al-Islam*, which was “demarcated sharply from all culture *before and beyond* its limits” (Hodgson 1993: 14, emphasis added). John Gledhill has suggested that so-called “stateless” societies chose to resist hierarchical statehood by organizing kinship-based systems of customary rules without rulers. He warns that assuming modern centralization to be the proper outcome risks demoting non-Western polities to “defective” status, as colonial administrators and anthropologists once did: “State and stateless societies develop in ways that are fundamentally interdependent” (1994: 46). Dipesh Chakrabarty’s call to “provincialize” Europe (2000) highlights the shallow historical depth of Eurocentric analyses of global political economy.

The conventional starting point of the modern “sovereign state” in Europe is usually the Treaty of Westphalia in 1648, which ended the destruction of the long wars between Catholics and Protestants and created “a decentralized system of sovereign and equal nation-states” (Miller 1990: 21). Centralizing dynasties had been creating entrepreneurial monarchies and capitalistic city-states (Tilly 1992) and also distinguishing the ruler from his office, the crown. But the fictive unity of medieval Europe as Christendom (under one church) had drowned in blood, and the cold political realism of Machiavelli found growing support in the mathematical and scientific rationality of Descartes and Newton. Still, most scholars do not link the term “nation” to the state concept in 1648, because popular (democratic) sovereignty remained rare and contested. Jean Bodin of France and Thomas Hobbes of England supported absolute state power, even divine right monarchy, as the guarantor of public order and private property. Michel Foucault (1965) traces the “great confinement” to the 1600s, as the Bourbon monarchy created new state institutions of population control that complemented new capitalist labor structures. Even after the English civil war and 1688 revolution, nobles and merchants remained in control of Parliament under the constitutional monarchy. But John Locke redefined state authority as a social contract, based on the “natural rights” and consent of the (wealthy) governed and on “laws of nature” (e.g. human reason) that developed the economy (Held 1989).

What emerged was “international” law, which initially was more concerned with the rights of states than of the people, until the American and French revolutions of the late eighteenth century. Emmerich de Vattel used “state” and “nation” interchangeably in his *Law of Nations* (1758), but his emphasis was on political community, based on a state bureaucracy and the military ability to defend a territory, whereas the nation was more a cultural entity represented by the elite. The state was legally sovereign and autonomous, with exclusive domestic jurisdiction based on the natural rights of its individual subjects to order and prosperity (Anaya 1996: 13-15). Yet in reality, Germany remained divided into hundreds of states of variable sizes and capabilities, so the larger states dominated the smaller ones until unification by Prussian warfare in 1871. Robert Jackson (1990) suggests a dual aspect of state sovereignty: negative (external) and positive (internal). Empirical states, as he puts it, were patrimonial war machines that successfully asserted sovereignty, so they could negate challenges to their borders. Hugo Grotius, in the same century as Westphalia, implied a modernist notion of positive sovereignty that pursued economic development within a zone of civilized states ruled by natural law, beyond whose borders lay competing states or else peoples living in a “state of nature” without effective governments. Hence the *terra nullius* designation that European expansionists often applied to the domains of non-European peoples overseas who did not “properly” develop their lands (*Ibid.* 54-55). James Anaya points out that some jurists had defended the human rights and sovereignty of Native American peoples like the agricultural Aztecs and Incas, dismissing right of discovery as a sufficient justification for colonial rule, yet they had no choice but to accept the Spanish conquests and to hope that tutelage would convert those peoples to Christianity and progressive development (1996: 10-13).

The economic dimension of modern statehood has been an important consideration, from early European state formation through justifications for colonial expansion to the Cold War. Both Christianity and the secular Enlightenment espoused an idealized vision of the autonomous individual with rights, but individuation was also a form of social atomization. Businessmen sought to dismantle competing solidarities, from peasant customs to feudal privileges to labor unions. State-backed mercantilism helped economic growth, but the “free” individual became a social and political pawn, as entrepreneurial states proletarianized small farmers and overseas subjects. In the competition between Western capitalism and Soviet-style socialism, both were modernizers, but with rival means and ends (Wallerstein 1996). Meanwhile, state bureaucracies took on a life of their own, as coercive administration became more autonomous from its “parochial” public (Skocpol 1979). Max Weber warned about the risk to individuals of being trapped in an “iron cage” until “the last ton of fossilized coal is burnt” (1958: 181).

Within European history, the modern “nation-state” was thus not born overnight but rather evolved over centuries of often-traumatic upheavals, from the death of a third of the

population of Germany in the Thirty Years War through British land enclosures that pushed rural labor into urban manufacturing and slums to national-scale revolutions and technologically sophisticated “total” wars. Despite Western pretensions to superiority during the peak of imperialism, World War I caused considerable suffering, destruction and disillusionment, and it resulted in yet another world war. Overseas, three centuries of absolutist mercantilism led Latin American ex-colonies into two centuries of political instability and economic dependency under Anglo-American neo-colonialism. René Dumont once warned independent Africans about the threat of “South Americanization” (1966: 23), and now Ben Reilly warns Pacific Islanders about creeping “Africanization” (2000). Are we to believe that those regions have created AIDS-like contagious threats? Or have Clark’s resource-consuming black holes, which displaced entropy outward, created new kinds of “black holes” in the overseas periphery? (Doumenge 2002).

## **II PACIFIC POLITIES AND EUROPEAN CONTACT**

To what extent were there nations or states in Oceania before colonialism? It is a logical question to ask, since European expansionists sometimes encountered powerful states in other regions. But modernist scholars would likely say no, even though the issue is more complex than a simple answer can describe. Certainly chiefdoms and kingdoms existed before European contact, but in many parts of the Pacific island world multiple language groups, autonomous lineages, and limited resources and land often constrained the emergence of large-scale polities. Regarding Sāmoa, indigenous historian Malama Meleisea notes that oral traditions speak of a Tui Manu`a of divine genealogy who once ruled the archipelago and nearby islands. The ancient monarchy organized the islands into administrative districts run by high-ranking chiefly families, and the title itself survived into the early twentieth century. There was a shift in power in the sixteenth century to the western Sāmoan islands, after Tongan invaders had occupied them but then been driven out. A new paramount status arose called the *tafa`ifa*, whose holder had to acquire the four highest chiefly titles with approval from the two leading orator groups. But the office was not hereditary and was held infrequently because of intense chiefly competition, as disappointed English missionaries later found out after first converting the Pomares in the Society Islands and then their obedient subjects or conquered enemies.

The Sāmoan system of chiefly titleholders is as complex as that of feudal Europe, though every family was represented in council meetings, if unequally. Orators recited the *fa`alupega*, or ceremonial greetings, at meetings to remind the chiefs of their intricate relationships to each other: “It serves as a constitution and encapsulates, in a few phrases, the origin and rank of each constituent title... for the *nu`u* [village] or local polity, for districts and *for the nation*” (1987: 2, emphasis in original). Over time there emerged “a unitary system of dispersed authority,” i.e. culturally united but politically decentralized despite the precedents for monarchy (*Ibid.* 1). He argues that the Weberian rational-legal

bureaucratic state does not adequately encompass the complexity of the *fa'a Sāmoa* (Sāmoan way of life). Weber would likely regard the latter as traditional, because on the surface it appears not to distinguish the individual from the office. But Meleisea says that Sāmoan titles are earned, not directly hereditary, and the system is “clear in essentials, flexible in detail... new practices, ideas and good could be accepted and incorporated into it so that either the system remained unchanged in its essentials, or else was not perceived to have changed fundamentally” (*Ibid.* 16-17). Missionaries would have to convert every village, unlike in Tahiti, but local Christian pastors became almost another kind of chief (Howe 1984).

Pacific archeologist Patrick Kirch (2000) detects processual patterns in the *longue durée* of the human settlement and development of Oceania. Seafaring technology appeared in Melanesia as early as 40,000 years ago, but its development accelerated when Austronesian-speakers sailed into the region from Asia after about 1500BC. In Micronesia and Melanesia, and then eastward into Polynesia, voyagers enacted a vision of the sea as a network of navigation routes between islands and of societies with ranked lineages, unlike the self-made “big man” leadership in Papuan-speaking societies. As people voyaged to new archipelagoes, they transformed landscapes, intensified food production as populations grew, specialized in skills and formed chiefdoms: “The Tongan *langi* tombs, the Easter Island statue temples, the Hawaiian *heiau*, and the tomb islets of Nan Madol are all reminders of the powerful role of ideology in the legitimation of a sociopolitical structure” (Kirch 2000: 323). Indeed, the impressive stone structures in Micronesia, from the *latte* house pillars of Guam to the temple-capital of Nan Madol on 92 islets off Pohnpei (which are similar to monuments on Kosrae), demonstrate that chiefdoms were not confined to Polynesia, as do the forts on Maré in New Caledonia and the terraced irrigation systems on nearby Grande Terre (Kirch 2000, Sand 1995).

Hawai'i has been called an early state, because of its highly stratified chiefly polities that sometimes achieved multi-island hegemony, land divisions run by tiers of appointed chiefs, and well-developed irrigation systems, fish ponds, specialization and monumental temples (Kirch 2000: 300). Like Sāmoa, Tonga also had a tradition of divine monarchy, but its unity survived longer by defusing pressure from rival branches of the royal lineage by delegating political titles and functions to them, somewhat like the shogunate in Japan. Tonga's extensive congeries of allied, conquered or migrant-settled islands across the south Pacific has been mislabeled an empire, but tribute flowed toward the Stonehenge-like coral arch at the entrance to the royal compound on Tongatapu. Even resource-poor atolls had their wars of dominance among status- and surplus-seeking chiefs. Large-scale labor-mobilizing polities might rise or fall, but enduring inter-island and inland-coastal exchange systems, vibrant art forms, and intricate land and marine tenure customs testify to the ongoing dynamism of Oceanian societies (Hviding 1996). Makere Stewart-

Harawira of Aotearoa/New Zealand has said that the holistic world view of Oceanians can teach the modern world, because it encompasses spiritual/ecological relationships between humans and nature, and a view that time intertwines cyclical cultural renewal and linear genealogy: “the spiral is moving forward, it is returning” (2005: 42).

Early European contact with Oceania has been a subject of competing interpretations, from “fatal impact” victimization approaches (Moorehead 1966) through an “islander-oriented” focus on indigenous agency (Davidson 1966) to ethnographic analyses of cultural interaction (Sahlins 1985). There was often tragic miscommunication between early explorers and islanders, from Magellan’s initial contact with Guam in 1521 through Wallis’s with Tahiti in 1767, and violence did not necessarily stop after first encounters. Depopulation from epidemic diseases and varying degrees of cultural loss and economic dependency grew over time, as traders brought ready-made iron tools and weapons (including firearms), and missionaries, beachcombers and other foreigners introduced new customs and beliefs. But some indigenous leaders would be able to convert their interaction with foreign vessels into new assets for claiming status, as they appropriated and adapted outsider innovations. In the late eighteenth and early nineteenth centuries, for example, Tahiti, Hawai`i and Tonga built new kingdoms, in part, with foreign help (Howe 1984). Later, the balance of power tended to shift in favor of the outside agents of industrial states, leading to destabilization in the islands and to increasingly “unequal contracts” between them and Europeans (Hempenstall 1994). Debts to traders or affronts to missionaries might invite foreign naval interventions, and local disunity could hinder resistance. Spain conquered the Marianas in the late seventeenth century with Chamorro allies who were rivals of their opponents, and in Sāmoa and Fiji, foreign debts and land disputes soon led to annexation (Hempenstall and Rutherford 1984). The kidnapping of laborers (Maude 1981), misunderstood treaties (Walker 1990) and unilateral takeovers (Dornoy 1984) marred indigenous relations with outsiders, and in cases where there was a significant settler population, as in Australia, New Zealand, and New Caledonia, land dispossession left a legacy of hardship and deep resentment (Reynolds 1987).

### ***III COLONIZATION AND SOVEREIGNTY***

Unfortunately for indigenous peoples during Western scramble for “unclaimed” real estate (and hence prestige and profits) in the late nineteenth century, international law was invoked mainly among colonizing powers, who invented it and used it to justify their expansion (Anaya 1996). Western legal conferences, notably the one held in Berlin in 1884-85, created rules to avoid war among rival outsiders, e.g. treaties signed with native leaders would signify “effective occupation.” Ironically, non-Westerners had no voice in such forums, and those who did sign annexation treaties, which thereafter enshrined *foreign* sovereignty, actually lacked equal legal sovereignty because they were seen as too “backward.” That contradiction was camouflaged by a paternalistic “sacred trust of

civilization” that was owed to supposedly child-like native wards who, as Lord Lugard, the father of indirect rule, said, “must as yet be schooled in the discipline of the nursery” (Jackson 1990: 71). By 1913, over half the land surface and population of the world was ruled by Westerners, who created “multiple scale-models of themselves through colonial settlement and collaboration with indigenous peoples,” thus enabling European travelers to find some degree of familiarity and status around the world (Ferguson 2006: 16). Put another way, “the number of sovereign states was at its lowest and the extent of their territorial control was at its greatest” in “a kind of international enclosure movement” (Jackson 1990: 55, 67). An exclusive Western club used “constitutive recognition” to practically monopolize self-rule: “The result was the first universal international society based on a selective membership principle which discriminated between a superior class of sovereign states and an inferior class of various dependencies” (*Ibid.* 61).

Sometimes Western takeovers, if they had not been so humiliating and tragic, were almost comically arbitrary and arrogant. For example, Germany and Spain nearly went to war over Micronesia in 1885, until they agreed to let the Pope mediate, much as an earlier pontiff had divided the overseas world between Spain and Portugal in 1494. Pope Leo XIII decided in favor of Spain this time, but Germany kept the Marshall Islands and its extensive copra trading operations. When the Spanish tried to establish a colony on Pohnpei, however, the indigenous people killed the governor and drove the survivors onto a warship in the harbor. Resistance to the Spanish continued until the U.S. seized Guam in 1898, after which Spain sold its other Micronesian colonies to Germany anyway (Hanlon 1988). Micronesia would endure a succession of foreign rulers, from Spain to Germany to Japan to the U.S., as each generation had to learn a new colonial language. In Sāmoa, a treaty among Germany, the U.S. and Britain in 1889 established joint rule, but a hurricane that year sank six out of seven of their warships in Apia harbor, because the German and U.S. vessels refused to evacuate to sea for fear of losing their influence; only the British ship was wise enough to leave port. In 1899, Germany and the U.S. partitioned the Sāmoan islands (Hempenstall and Rutherford 1984). Today, the indigenous peoples of the Marianas and Sāmoa each remain divided into two states.

Peter Hempenstall has argued that although indigenous resistance to colonial rule was not always unified or designed to drive foreigners away completely, Pacific islanders found various ways to contest unequal power relations with the intruders. Anti-colonial protests included armed rebellions, economic cooperatives, labor unions, political action (e.g. the Sāmoan Mau movements), and millenarian churches that blended indigenous beliefs and Christianity into syncretic cultural organizations with economic and political aspects (Hempenstall and Rutherford 1984). Superficial accommodation with foreign rulers might conceal ways for colonial subjects to subvert or disobey orders, in what James Scott calls “everyday resistance” (Lal, Munro and Beechert 1993). Tonga won a

case in the court of the British Western Pacific High Commission in 1909, by using the constitution of the monarchy and its protectorate treaty to defeat attempts by the British resident to shut down a local economic cooperative that competed with European traders. An English judge saw islander business initiatives as positive and declared that his own government's role should be "to ensure that organizations like the Kautaha which could be of great use and benefit to the community, were properly run, and not, by high-handed and ill-advised action, to wreck them" (Hempenstall and Rutherford 1984: 59). The U.S. never regarded itself as a colonizer, yet the U.S. Supreme Court refused to extend the rights of citizenship under the U.S. constitution to Guam or Sāmoa, unless Congress made explicit provision for doing so. The 1900 "deed of cession" signed by Sāmoan chiefs was ratified only in 1929, after a local protest movement against U.S. Navy rule (Chappell 2000). In Hawai'i, the influence of American missionaries and threats from foreign warships over debts and land issues pushed the Kamehameha kingdom to adopt "a fundamentally Anglo-American legal system" (Merry 2000: 35) to remain sovereign. But that change disconnected the Westernized state from the indigenous nation, and the former became an instrument of American businessmen, who overthrew the monarchy in 1893 with support from the U.S. navy and requested annexation (Osorio 2002).

The impact of colonialism varied considerably across Oceania, from occasional armed patrols in the highlands of New Guinea to severe land losses, repression or depopulation in other islands (Firth 1997). Nicholas Thomas (1994) has argued that colonialism in the Pacific was never as monolithic or omnipotent as it is often represented, and that various "colonial projects" in the islands sometimes conflicted (e.g. missionaries siding with indigenous people against administrative policies or business interests) or else failed to achieve their goals. Lauren Benton's comparative study of interactions between Western laws and indigenous cultures suggests that the colonial state took shape slowly over time. Due to myriad negotiations with local customs, "new hybrid orders" compromised the uniformity sought by foreign rulers and settlers. Just as the royal administrations of centralizing states in Europe went through transitional phases of legal pluralism, so "Colonial states did not in an important sense exist *as* states in the early [stages] of colonialism. They did not claim or produce a monopoly on legal authority or on the assignment of political and legal identity" (Benton 2002: 259). Custom kept a viable space for itself, albeit partly reshaped by colonialism, amid the routinization of cultural difference into institutional forms: "Legal norms encoded both culture and property, and neither could change without the other" (*Ibid.* 262).

Anthropologist Richard Scaglion once worked for the PNG government to try to reconcile Western-style government law with indigenous custom, which in PNG they call "underlying law." He suggests that legal pluralism has been a reality in Oceania ever since colonialism began to construct centralized states, "which superimposed a layer of

transplanted Western law over local legal systems” (2004: 86). Attempts to assimilate custom into legal procedures have varied, depending in part on whether the colonizer was dealing with hierarchical chiefly structures or situation-specific egalitarian procedures. Indigenous custom did not gain official legal status in PNG until 1963, but it became part of government law via local court decisions, notably in land disputes. In anglophone south Pacific countries, even British common law court precedent has been invoked to help mediate between state law and indigenous custom. Despite frequent requests by indigenous communities that anthropologists help them to codify their own customs into state law, Scaglione warns, “When custom is written, it becomes frozen at a quickly outdated moment in time and loses the flexibility that made it what it was” (*Ibid.* 93). Western-trained lawyers and judges hesitated to consider custom in court, and “modern” legal discourses, from treaties to contracts, caused custom and foreign laws to overlap but still differ. Scaglione sees in some attempts to address world problems a “return to the types of conflict-management strategies that originally characterized many Pacific Island societies’ customary legal systems” (*Ibid.* 99). “Legal pluralism,” he says, “can provide the means for reconciling traditional and global life, but much work remains” (*Ibid.*).

Stuart Banner’s study (2007) of colonial land policies in the Pacific concludes that Anglo-American colonizers often alienated lands from indigenous peoples using treaties that granted rights to the latter if they possessed agriculture and boundaries and their polity was recognizable by Western law. Today, claims for redress are relatively easier for native peoples who have such treaties, though an early settler presence and other factors could undermine such advantages. Despite the Waitangi Treaty of 1840, armed resistance, a king movement, millenarian churches, and formal diplomacy, the Maori were still marginalized in New Zealand (Walker 1990). Colonial regimes and their native subjects both contributed to processes of nation-building and state formation, but the results were unstable because the primary agents of policy were usually foreign, and assimilation was incomplete. Persuasive hegemony and collaboration were both backed, ultimately, by a coercive, alien-directed state apparatus (Guha 1997). Benoît de l’Estoile has shown that colonial administrators asked for help from anthropologists to decipher the “codes” of native cultures in order to better categorize and rule their subjects. In the twentieth century, after the League of Nations was created, public opinion encouraged a reform movement that used science to legitimize colonization by developing indigenous societies as well as their resources. Administrator-anthropologist Maurice Delafosse told his students at the French Colonial School in 1921, “We actually feel the necessity of excusing, or at the very least justifying, actions that, to speak plainly, have consisted on our part of dispossessing peoples of their independence for the profit of our own country” (quoted in De L’Estoile 2005: 43).

#### ***IV DECOLONIZATION STRUGGLES IN THE PACIFIC***

Decolonization is sometimes viewed as a *restoration* of sovereignty: colonized peoples can re-enter history (Fanon 1968: 69). Yet they generally do so inside foreign structures, from state institutions to “national” borders to international commerce, often with very little preparation and having to retain the colonial language (or pidgin) as the official lingua franca because of indigenous cultural diversity, especially in Melanesia. Despite criticisms that the Western state system was spread around the world as an instrument of domestication, the nation-state model has appealed to many indigenous nationalists who see it as a vehicle that can be appropriated and adapted by decolonizing peoples to gain leverage against continued domination (Stewart-Harawira 2005). The “spirit of Bandung” – the Asian-African Conference that met in Indonesia in 1955 – supported decolonization through political freedom, racial equality and economic growth, but it has been dismissed by some observers today as misguided or even obsolete. Nevertheless, Philippines delegate Carlos Romulo called Bandung “a historical pageant, symbolizing the coming of age of Asia and Africa” (1956: 35-36). “We have to try to avoid repeating all of Europe’s historic errors” (*Ibid.* 24), he said, after his country had recently become independent from the U.S. in 1946. “Our way of life – which we have had for 2000 years – may not offer the prosperity of the 200-year old United States, but there is something in maturity that cannot be bought with dollars...” (*Ibid.* 44).

The UN supported decolonization more than the League of Nations had done. But defining a non-self-governing territory became a topic of debate, because like the League before it, the UN was at first dominated by colonizing powers, some of which had non-self-governing indigenous minorities within their borders as well as overseas. The UN promoted not only socio-economic well-being but also self-government, yet it limited that commitment according to the country’s “stage of advancement,” a loophole that enabled some colonizers not to cooperate with the UN Special Committee (Roff 1991). In 1960, UN General Assembly Resolution 1514 specified that all colonized peoples should attain “complete independence and freedom” while preserving “national unity and the territorial integrity of the country” (i.e. no secessions). That same year, Resolution 1541 proposed three methods for an NSGT to decolonize: sovereign independence, free association, or integration into another country (usually the former colonizer). All three options were designed to end “segregation and discrimination” and ensure “complete equality” and “self-government” to colonized countries. Independence and integration were thus presented as opposite but equivalent poles of a legal spectrum of democratic choices, with free association in between and perhaps transitional. The UN resolutions referred to “the passionate yearning for freedom in all dependent peoples” and to a “process of liberation” that was deemed “irresistible” and required accommodation “to avoid serious crises” (*Ibid.* 16-19). With UN help, Western Sāmoa led the way in Oceania by gaining

independence in 1962; eight more countries would follow suit by 1980, while five chose free association, and others were “integrated” in various ways.

In the Pacific, it has often been claimed that the colonizers (mainly Britain and its regional settler surrogates, Australia and New Zealand) were more eager to decolonize than the indigenous peoples were, because nationalism was relatively underdeveloped due to cultural diversity and economic dependency in small, isolated island countries. Robert Aldrich (2000: 188) wrote, “In Oceania, decolonisation has marked a victory for the old colonial powers.” He admits that both western Sāmoa and Nauru agitated for independence and as Trust Territories received support from the UN, while PNG and Vanuatu had self-government movements once democratic elections were allowed shortly before independence. But “the most ardent and violent struggles have taken place in countries where they have seemingly been in vain” (2000: 174), especially where immigration made the indigenous people demographic minorities. Barrie MacDonald notes that colonialism grouped small-scale societies into larger territorial frameworks. Urban centers attracted migrants and had to provide expanded services for the whole country, usually subsidized by outside aid. Educated elites benefited from “localization” of state personnel, but a general lack of political parties hampered political mobilization, beyond voting for individual representatives who were expected to mediate between tradition and modernity and to bring home rewards to their districts. Despite attempts to promote Melanesian Socialism or a Pacific Way, he concludes, “Decolonisation has, in many ways, become a ritual applied irrespective of relevance to all dependencies... While independence may seem a break with the colonial past, the continuities are rather more important because they establish the framework...” (MacDonald 1986: 124-25).

Decolonization in Oceania has occurred primarily through peaceful negotiation, though like the original colonial annexations, the dialogues have tended to be unequal, despite pressure from the indigenous peoples and the international community (Larmour 1983: 2-3). In 1983, for example, Pohnpei voted for independence, but the U.S. wanted to retain strategic control of its Micronesian Trust Territory, so it changed the ballot to eliminate that choice and required Pohnpeiians to vote again, resulting in free association instead (Hanlon 1988). Stewart Firth (1989) criticizes any status short of independence as denying legal sovereignty to former colonies, but Aldrich suggests that “arrangements different to separation and sovereignty – statehood, ‘free association,’ territorial status – represent historical and constitutional alternatives to independence rather than failures of decolonization” (2000: 174). Jackson regards many ex-colonies as juridical “quasi-states” propped up by “new normative regulations: weak, marginal or insubstantial states are now exempted from the power contest at least in part and treated as international protectorates” (1990: 23). He concludes, “a greater variety of international statuses including more intrusive forms of international trusteeship might have rendered the post-colonial situation

less unsatisfactory” (*Ibid.* 202). By this reasoning, weak or failed states should never have become sovereign (or at least not yet, an old imperial caution), and their unhappy examples should serve as warnings to peoples under foreign rule of what may befall them if the colonizer leaves. Free association, integration or some form of subsidized autonomy would supposedly be preferable to independence, and indigenous peoples need not follow UN procedures but instead can decolonize through referendums organized by the colonizer with fewer choices than international law would require. Yet would the native inhabitants of Nazi-occupied France have liked this approach in 1944?

Jurist Yash Ghai, who was constitutional advisor for Papua New Guinea, the Solomon Islands and Vanuatu in the 1970s, has observed, “The constitutions are so structured as to transfer authority to an educated, westernized elite [and] far from marking the end of colonialism, can be viewed as its culmination” (1983: 62). Economically, the new state becomes captive to the ideology of development, and hence neo-colonialism that limits its ability to change social inequalities despite the expansion of the state apparatus. Yet despite this masking of foreign influence, “Constitution making has been important in the Pacific, for in many countries it has represented the first real exercise in national politics” (1983: 26). This belated territorial-scale negotiation perpetuated legal pluralism because in the colonial period, the state, although powerful in varying degrees, was not ‘national,’ was not based on consensus and tolerated a wide measure of autonomy at various levels... It was content to use traditional authorities (or create them where they did not exist) in order to ensure that its writ ran in the rural areas... Custom was used by the colonized as a base to pose the occasional challenge to some aspect of colonial rule or policy (*Ibid.* 63).

In the Australian-ruled UN Trusteeship of Papua New Guinea, for example, a British policy in African colonies of creating local village councils was transferred to PNG after World War II. But in most cases, these were new institutions in the indigenous societies, and only those involved in the cash economy could finance their activities through taxes. Moreover, the village councils only had advisory powers in relation to district patrol officers, who remained the sole link to the colonial administration. As late as the 1960s, Australian Territories Minister Charles Barnes viewed the councils “as an *alternative* to participation in the central government” (Downs 1980: 105, emphasis in original). The pro-self-government Pangu Pati thus achieved significant success in elections but never a legislative majority. In the Solomon Islands, Britain transferred not only colonial policies but also administrative personnel from Africa, but educated islanders criticized the paternalistic attitudes of this “Africa Corps” and called for independence. In Vanuatu, British and French regimes jointly tried to administer one hundred indigenous language groups in a condominium arrangement, which local nationalists called “pandemonium,”

and in Fiji and New Caledonia colonial immigration polarized ethnic tensions over who was to control the territories if and when they decolonized (Chappell 2005).

Once considered by anthropologists a kind of laboratory of social isolates in which to study human evolution, Oceania is today a diverse arena of contested experimentation in forms of self-government. For example, New Zealand and the UN have recently been pushing Tokelau to choose free association as a status that will “decolonize” its three resource-poor atolls. But two referendums so far have failed to overcome the sentiment among many Tokelauans that they have already voiced an act of self-determination in preferring to remain a territory, whose people have some autonomy and New Zealand citizenship and financial aid (Huntsman and Kalolo 2007). PNG, which became an independent state in 1975, has been called “Lucifer” by the Wind Nation in Manus province, who refused to accept colonial borders (Wanek 1996), and Bougainville attempted armed secession in 1988-2003, as did two islands in Vanuatu and the Kanak of New Caledonia (and the West Papuans in Indonesia). After the first anti-Indian military coup in Fiji in 1987, indigenous nationalist Asesele Ravuvu (1991) called democracy a “façade” that helped outside immigrants to dominate his country. In Tonga, on the other hand, a pro-democracy movement has since the 1980s challenged the lack of political representation of the commoner majority under the chiefly-dominated monarchy, leading to a destructive riot in the capital in 2006. Sāmoa reformed its constitution in 1990 to satisfy demands by women and untitled men to be allowed to vote, in addition to titled chiefs, but as a compromise between tradition and the modern state, only chiefs would be allowed to run for office (Chappell 1999). The prospect of a “failed state” was used to justify a peace-keeping mission in the Solomon Islands civil war in 2003. But Australia had refused the country’s call for help until its tourists were bombed in Bali (Kabutaulaka 2005), so the intervention resembled the “old world order” of the nineteenth century.

#### ***V POST-COLONIALITY ?***

“But how does one get from the colony to ‘what comes after’?” asks Achille Mbembe in his *On the Postcolony*. “What death does one die ‘after the colony’?” (2001: 196-97). Besides promoting aspects of indigenous custom regarding land rights or chiefly roles in building national or regional identities, Oceanian leaders have expressed unity through the Pacific Forum by creating a nuclear free zone and by negotiating fishing and offshore mineral rights under the 1982 UN Law of the Sea (Firth 1989). Yet if they fail to run their new states by the standards of outsiders, the fault is often attributed to their own “traditional” customs, not to any disruptive effects of “modernizing” colonialism or “free trade” development policies (Chappell 2005). Truly strong states are not encouraged, because foreign trade partners, aid donors and investors, who usually have the industrial advantage, want to keep their leverage in relations with developing countries. Sāmoan exporters complain, for example, that Australia and New Zealand restrict or ban their

products, despite the theoretical market access granted in the SPARTECA regional trade agreement (PIR 6/29/09). The World Bank and International Monetary Fund have made billions of dollars in net profits from interest on loans to developing countries. The World Trade Organization can demand that such states open up their raw material-based economies, while industrial countries often protect their own agriculture, because the developing countries have fewer than half the votes in such organizations. Since World War II, international law has gradually shifted toward the side of decolonization (Anaya 1996), but in 2007 the UN Declaration of the Rights of Indigenous Peoples prohibited political “separatism” from administering states by native minorities. It was mainly multi-ethnic African states that wanted that restriction, but who can enforce it?

As the Cold War ended, the World Bank emphasized “good governance” in the 1990s in developing countries. But the definition of that goal was tied to “free market” policies that were supposed to facilitate outside investment in local development. Binayak Ray (1998) noted that public sector corruption in Pacific Island states was caused partly by the reality that administrative systems had not changed structurally at independence; instead, they perpetuated elite rule over subject masses. Elections, by themselves, did not necessarily confer positive internal sovereignty on new states, because alien constructs risked becoming arenas for graft to serve personal, family or local community needs more than the national civil society: “Given the diversity of nations, there cannot, nor should there be, a single model for good governance practices and public administration structure... traditional values and customs continue to exert considerable influence and power... and should not be discarded outright, but be given due consideration in reform measures to ensure that they are acceptable to the community and are practical” (*Ibid.* 3). Modernization usually seeks to eliminate “custom-bound” thinking, so traditional leadership often declines, and new ways to make decisions and resolve conflicts take time to gain legitimacy: “reform measures must specifically relate to the country’s geography, history, society and economy, and should not blindly follow other countries” (*Ibid.* 1). David Gegeo (1998) of the Solomon Islands has recommended grassroots dialogue with indigenous people to find out what kinds of development would be more culturally meaningful to them than top-down planning. Epeli Hau’ofa of Tonga (1994) sees in the choices made by families about which migrants to send overseas and where to send them a continuity with ancient voyaging in quest of resources, and a form of independence.

Liberation is a multi-faceted, ongoing process, but the quest for dignity is fundamental to the human spirit, so independence cannot simply be erased as obsolete. The French people demonstrated that when they rejected the European Union constitution in 2005. “Institutional and bureaucratic uniformization appeared with the development of the State,” Mark Ferro observes, and as that model enlarged its scale to the level of the European Union, “The citizen, who had lost his bearings, has also lost his recourse”

(1994: 506). As for colonized peoples overseas, “The liberation struggles, the conquest of independence, did nothing to stop the different unification processes put in place since the sixteenth century” (*Ibid.* 508). He sees today’s technological, financial and economic globalization as “a colonialism without colonists” (*Ibid.* 516). Canadian jurist James Tully, however, proposes that post-imperial sovereignty should mean “the authority of a culturally diverse people or association of peoples to govern themselves by their own laws and ways free from external subordination” (1995: 195). Based on First Nation treaty-making in Canada, he argues that older constitutions once provided belonging through custom without individualism, but the modern versions enshrine the latter while excluding the former. He prefers a hybrid “constitutionalism informed by the spirit of mutual recognition and accommodation of cultural diversity. Both the philosophy and practice consist in the negotiation and mediation of claims to recognition in a dialogue governed by the conventions of mutual recognition, continuity and consent” (*Ibid.* 209). That approach could legitimize sovereignty internally or externally, but the real challenge is to reconcile individual and collective (e.g. indigenous) rights in the modern world. One creates a universal person, the other a special group identity, perhaps a nation.

### **References:**

- Aldrich, Robert. 2000. “The Decolonisation of the Pacific Islands,” *Itinerario*, Vol. 24, No. 3-4, 173-191.
- Aldrich, Robert, and Connell, John. 1998. *The Last Colonies*. New York: Cambridge U.
- Algaze, Guillermo. 1993 *The Uruk World System*. Chicago: U. Chicago Press.
- Anaya, S. James. 1996 *Indigenous Peoples in International Law*. New York: Oxford U.
- Banner, Stuart. 2007 *Possessing the Pacific: Land, Settlers, and Indigenous People from Australia to Alaska*. Cambridge: Harvard University Press.
- Benton, Laura. 2002 *Law and Colonial Cultures: Legal Regimes in World History, 1400-1900*. New York: Cambridge U. Press.
- Braudel, Fernand. 2002 *Memory and the Mediterranean*. New York: Vintage.
- Chakrabarty, Dipesh. 2000 *Provincializing Europe*. Princeton: Princeton U. Press.
- Chappell, David. 1999 “Transnationalism in Central Oceanian Politics: A Dialectic Between Diasporas and Nationhood?” *Journal of the Polynesian Society*, Vol. 108, No. 3 (September), 277-303.
- Chappell, David, 2000 “The Forgotten Mau: Anti-Navy Protest in American Samoa, 1920-1935,” *Pacific Historical Review*, Vol. 69, No. 2, 217-260.
- Chappell, David, 2005 “‘Africanization’ in the Pacific: Blaming Others for Disorder in the Periphery?” *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 47, No. 2, 286-317.
- Claessen, Henri, and Skalnik, Peter (eds.), *The Early State*. New York: Mouton.
- Clark, Robert. 1997 *The Global Imperative*. Boulder: Westview Press.
- Davidson, J.W. 1966 “Problems of Pacific History,” *Journal of Pacific History*, Vo. I, No. 1, 5-21.

- De L'Estoile, Benoit. 2005 "Rationalizing Colonial Domination: Anthropology and Native Policy in French-Ruled Africa," in B. de L'Estoile, Federico Neiburg, and Lygia Sigaud (eds.), *Empires, Nations, and Natives: Anthropology and State-Making*. Durham: Duke University Press, 30-57.
- Delignon, Lucien. 1898. *Les aliénations de terres et la colonisation libre agricole en Nouvelle-Calédonie*. Paris : Challamet.
- Dornoy, Myriam. 1984. *Politics in New Caledonia*. Sydney: University of Sydney Press.
- Doumenge, François. 2002 "La Mélanésie: 'Trou Noir' du Pacifique?" *Tahiti-Pacifique*, October, 15-23.
- Downs, Ian. 1980 *The Australian Trusteeship, Papua New Guinea 1945-75*. Canberra: Australian Government.
- Dumont, René. 1966 *False Start in Africa*. New York: Praeger.
- Fanon, Frantz. 1968 *The Wretched of the Earth*. New York: Grove Press.
- Ferguson, Niall. 2006 *The War of the World*. New York: Penguin Books.
- Ferro, Mark. 1994. *Histoire des Colonisations: des Conquêtes aux Indépendances XIIIe-XXe siècle*. Paris: Seuil.
- Firth, Stewart. 1989 "Sovereignty and Independence in the Contemporary Pacific," *The Contemporary Pacific*, Vol. I, Nos. 1-2, 75-96.
- Firth, Stewart. 1997 "Colonial Administration and The Invention of the Native," in Donald Denoon (ed.), *The Cambridge History of the Pacific Islanders*. New York: Cambridge U. Press, 253-288.
- Foucault, Michel. 1965 *Madness and Civilization*. New York: Random House.
- Frank, Andre Gunder, and Gills, Barry (eds.), *The World System: Five Hundred Years or Five Thousand?* New York: Routledge.
- Gegeo, David. 1998 "Indigenous Knowledge and Empowerment: Rural Development Examined from Within," *Contemporary Pacific*, Vol. 10, No. 2, 289-315.
- Ghai, Yash. 1983 "Constitutional Issues in the Transition to Independence," in Ron Crocombe and Ahmet Ali (eds.), *Foreign Forces in Pacific Politics*. Suva: University of the South Pacific Press, 24-65.
- Gledhill, John. 1994 *Power and Its Disguises*. London: Pluto Press.
- Guha, Ranajit. 1997 *Dominance without Hegemony*. New York: Cambridge U. Press.
- Hanlon, David. 1988 *Upon a Stone Altar: A History of Pohnpei to 1890*. Honolulu: UH.
- Hardt, Michael, and Negri, Antonio. 2000 *Empire*. Cambridge: Harvard U. Press.
- Held, David. 1989 *Political Theory and the Modern State*. Cambridge: Polity Press.
- Hempenstall, Peter. 1994 "Imperial Manoeuvres," in K. Howe, R. Kiste, B. Lal (eds), *Tides of History*. Honolulu: University of Hawai'i Press, 29-39.
- Hempenstall, Peter, and Rutherford, Noel. 1984 *Protest and Dissent in the Colonial Pacific*. Suva: University of the South Pacific Press.
- Henderson, John. 1994 "Micro-States and the Politics of Association: The Future of New Zealand's Links with the Cook Islands and Tokelau," in W. von Busch et al (eds.), *New Politics in the South Pacific*. Suva: USP Press, 99-112.
- Hodgson, Marshall. 1993 *Rethinking World History*. New York: Cambridge U. Press.
- Howe, K.R. 1984 *Where the Waves Fall*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Huntsman, Judith, and Kalolo, Kelihiano. 2007 *The Future of Tokelau: Decolonizing Agendas 1975-2006*. Honolulu: University of Hawai'i Press.

- Hviding, Edvard. 1996 *Guardians of Marovo Lagoon*. Honolulu: UH Press.
- Jackson, Robert. 1990. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. New York: Cambridge U. Press.
- Kabutaulaka, Tarcisius. 2005 "Australian Foreign Policy and the RAMSI Intervention in Solomon Islands," *The Contemporary Pacific*, Vol. 17, No. 2, 283-308.
- Kirch, Patrick. 2000 *On the Road of the Winds*. Berkeley: University of California Press.
- Larmour, Peter. 1983 "The Decolonisation of the Pacific Islands," in Ron Crocombe and Ahmet Ali (eds.), *Foreign Forces in Pacific Politics*. Suva: USP Press, 1-23.
- Leroy-Beaulieu, Paul. 1891. *De la Colonisation chez les Peuples Modernes*. Paris: Guillaumin.
- MacDonald, Barrie. 1986 "Decolonisation and Beyond," *Journal of Pacific History*, Vol. XXI, No. 3 (July), 115-126.
- Maude, H.E. 1981 *Slavers in Paradise*. Suva: University of the South Pacific Press.
- Mbembe, Achille. 2001. *On the Postcolony*. Berkeley: University of California Press.
- Meleisea, Malama. 1987 *The Making of Modern Samoa*. Suva: USP Press.
- Merry, Sally. 2000 *Colonizing Hawai'i: The Cultural Power of Law*. Princeton: PUP.
- Miller, Lynn. 1990 *Global Order*. Boulder: Westview Press.
- Moorehead, Alan. 1966 *The Fatal Impact*. New York: Dell Books.
- Osorio, Jonathan. 2002 *Dismembering Lāhui*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- PIR: Pacific Islands Report, <http://pidp.eastwestcenter.org/pireport>
- Ray, Binayak. 1998 "Good Governance, Administrative Reform and Socioeconomic Realities: A South Pacific Perspective," *State, Society and Governance in Melanesia*, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, Discussion Paper No. 98/2, 1-14.
- Reilly, Ben. 2000 "The Africanisation of the South Pacific," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 54, No. 3, 261-268.
- Reynolds, Henry. 1987 *The Law of the Land*. New York: Penguin Books.
- Rivero, Oswaldo de. 2001. *The Myth of Development*. London: Zed Books.
- Roff, Sue. 1991 *Overreaching in Paradise: United States Policy in Palau since 1945*. Juneau: Denali Press.
- Romulo, Carlos. 1956 *The Meaning of Bandung*. Chapel Hill: U. North Carolina Press.
- Sahlins, Marshall. 1985 *Islands of History*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sand, Christophe. 1995 *Le Temps d'Avant*. Paris: Harmattan.
- Scaglione, Richard. "Legal Pluralism in Pacific Island Societies," in Victoria Lockwood (ed.), *Globalization and Culture Change in the Pacific Islands*. Upper Saddle River: Prentice Hall, 86-101.
- Skocpol, Theda. 1979 *States and Social Revolutions*. New York: Cambridge U. Press.
- Smith, Anthony. 1986 *The Ethnic Origins of Nations*. New York: Blackwell.
- Smith, Linda Tuhiwai. 1999 *Decolonising Methodologies: Research and Indigenous Peoples*. London: Zed Books.
- Stewart-Harawira, Makere. 2005 *The New Imperial Order: Indigenous Response to Globalization*. London: Zed Books.
- Thomas, Nicholas. 1994 *Colonialism's Culture*. Princeton: Princeton University Press.

- Tilly, Charles. 1992 *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*. New York:Blackwell.
- Tully, James. 1995 *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*. New York: Cambridge University Press.
- Walker, Ranginui. 1990 *Ka Whawhai Tonu Matou: Struggle without End*. Wellington: Penguin Books.
- Wallerstein, Immanuel. 1996 "The Inter-State Structure of the Modern World-System," in S. Smith, K. Booth, and M. Zalewski (eds.), *International Theory: Positivism and Beyond*. New York: Cambridge University Press, 87-107.
- Wanek, Alexander. 1996 *The State and Its Enemies in Papua New Guinea*. Richmond UK: Curzon Press.
- Weber, Max. 1958 *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, trans. Talcott Parsons. New York: Scribners.

# CHAPITRE 3

## FÉDÉRALISMES ET NATURE DES RÉGIMES DANS LE PACIFIQUE SUD

*Jean-Philippe Feldman*\*

---

Résumé : *Il faut parler non pas d'un fédéralisme, mais des fédéralismes dans le Pacifique Sud. Bien que les exemples fédéraux s'y comptent sur les doigts d'une seule main, bien qu'ils présentent des caractéristiques communes en termes de subsidiarité ou de sécession, ils témoignent d'indéniables originalités du fait notamment de leurs sources d'inspiration – le paradigme américain voisinant avec les modèles anglais, canadien et suisse –, des mécanismes courants de démocratie semi-directe et de régimes politiques divers tant au niveau fédéral qu'à celui des États membres.*

***Federalisms and the nature of South Pacific systems of government***

Summary: *In the South Pacific, federalisms should be spoken of rather than federalism. Even though federal examples can be counted on the fingers of one hand and even though they present common characteristics in terms of subsidiarity or secession, they testify to undeniably original features notably on account of their sources of inspiration – the American paradigm alongside the English, Canadian and Swiss models –, common mechanisms of semi-direct democracy and different political systems both at the federal as well as the member States' level.*

---

Le fédéralisme dans le Pacifique Sud tient de l'exception. Sur près d'une vingtaine d'États reconnus internationalement, seuls trois ressortissent à cette catégorie. Mais il est vrai qu'au-delà des exemples confidentiels en terme de population que sont les États fédérés de Micronésie et plus encore de la République de Palau, la contrée la plus peuplée de la région, l'Australie, est un État fédéral.

Chronologiquement, l'Australie est le premier État dans lequel un système fédéral ait été ici institué. Dès les années 1850, les colonies britanniques ont bénéficié de gouvernements locaux et d'institutions représentatives. Le processus de formation du *Commonwealth* d'Australie fut assez long puisqu'il s'étala sur près d'une dizaine années

---

\* Agrégé de droit public, Professeur à l'Université Bretagne-Sud, Chargé de cours à SciencesPo, Avocat à la Cour de Paris

avant qu'un projet élaboré en 1899 et modifié devînt la Constitution du 9 juillet 1900. Les États fédérés de Micronésie formaient, eux, originellement une partie des territoires des Îles Pacifiques avec, entre autres, les Îles Marshall et Palau. Une constitution rédigée par une convention constitutionnelle fut ratifiée en 1978. Enfin, la République de Palau se trouve régie par une Constitution des 28 janvier-2 avril 1979. Fortement liée aux États-Unis d'Amérique à l'image de la Micronésie, elle est devenue un État indépendant associé à son ancienne puissance de tutelle par un pacte de 1985 révisé en 2003.

Toutefois, la liste des États fédérés pourrait s'allonger prochainement. En effet, alors que les Îles Salomon étaient sujettes à de graves troubles, le gouvernement fut contraint par les troupes rebelles à envisager, durant les pourparlers de paix, une révision de la Constitution et le processus fut entériné par l'accord de paix signé à Townsville le 15 octobre 2000<sup>77</sup>. C'est ainsi que fut rédigé un brouillon de constitution qualifiée de fédérale en octobre 2004. Son préambule expose que si la date du 7 juillet 1978 marque officiellement la fin du protectorat britannique, les Îles Salomon ne sont devenues un État indépendant que sous la forme d'un État unitaire, et ce alors même que ce type d'État est largement étranger aux communautés claniques et tribales. Aussi, le nouveau texte proposé entend-il établir un régime fédéral capable d'unir les communautés et les peuples dans un État-nation enfin idoine. Ce brouillon a été retouché en 2009 et il doit être soumis au Parlement à la fin de l'année 2010. Il est par conséquent légitime d'inclure l'analyse de ce texte dans celle des régimes fédéraux du Pacifique Sud<sup>78</sup>.

L'intérêt d'une telle étude est multiple. Il consiste d'abord à se demander s'il existe une spécificité du fédéralisme dans cette région. Il tient ensuite au régime australien. Compte tenu des origines historiques et de son poids, tant en termes de superficie que de population, on pourrait penser *in limine* que ce système fédéral a constitué un paradigme. L'intérêt réside également dans les rapports qui lient fédéralisme et régimes politiques. Y a-t-il unification des systèmes fédéraux du Pacifique Sud dans un régime particulier ? Autrement dit, au-delà d'inévitables différences de détails, ces systèmes ont-ils une source commune ?

Trois grandes questions peuvent être sérieuses. D'abord, il échet de s'interroger sur l'acte constituant, qui commande la nature du régime : comment la constitution a-t-elle été mise en place, dans quelles conditions et par qui ? (I) Ensuite, il convient de réfléchir sur le type de régime qui a été érigé, aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau des différents États membres (II). Enfin, il est important de scruter le cœur de tout système fédéral : les

---

<sup>77</sup> Jennifer Corrin, *Breaking the Mould: Constitutional Review in Solomon Islands*, *Revue juridique polynésienne*, vol. 12, 2007, pp. 144 & 156.

<sup>78</sup> Il est à noter que les Îles Hawaii sont devenues un État fédéré de l'Union américaine en 1959.

rapports entre le gouvernement fédéral et les États, ce qui revient finalement à se demander si les régimes existants relèvent vraiment de la nature des États fédéraux et s'ils ne masqueraient pas plutôt des États unitaires (III).

### ***I L'ERECTION DES CONSTITUTIONS FEDERALES***

Pour comprendre la nature d'un régime, il est toujours judicieux d'observer comment la constitution a été adoptée, nonobstant le mépris affiché par les positivistes à l'égard de faits qui n'ont d'intérêt qu'historique à leurs yeux (A). Le point de savoir si cette « constitution » a bien la nature juridique d'une constitution, et non pas celle d'un traité, est aussi lié aux notions de peuple et de souveraineté (B).

#### ***A L'adoption de la constitution***

Les différents régimes fédéraux du Pacifique Sud n'ont pas été créés *ex nihilo*. Ils sont venus immédiatement à la suite de régimes de nature coloniale, quelle que soit leur dénomination exacte, sous la férule de pays anglo-saxons, qu'il s'agisse des États-Unis d'Amérique ou du Royaume-Uni.

Les gouvernements et les corps législatifs des colonies australiennes dirigèrent le processus de formation de la Constitution dans les années 1890. La Constitution fut rédigée par des délégués – élus – des colonies qui participèrent à une Convention fédérale. Elle fut ratifiée par des référendums tenus au sein des diverses colonies les 27 juin et 2 septembre 1899, avant que le Parlement impérial n'adoptât la proposition en troisième lecture le 5 juillet 1900 et que la Reine Victoria ne donnât sa sanction<sup>79</sup>. La nature de la Constitution australienne ne manqua pas de provoquer une polémique. Dans leur ouvrage classique de 1901, *The Annotated Constitution of the Australian Commonwealth*, John Quick et Robert Garran, qui avaient participé au processus constituant, exposèrent que la Constitution était un pacte par lequel des États indépendants acceptaient de former un système politique commun tout en gardant des identités séparées. Il ne faut pas croire pour autant que ces auteurs aient été partisans d'un système inféodé aux États. Fort nationalistes, ils étaient très inspirés par le paradigme américain tel qu'il avait été interprété dans les œuvres de Joseph Story. Le nouvel État créé avait la nature d'un État fédéral, qui lui-même était une union d'États par le truchement d'un système dualiste de gouvernements<sup>80</sup>. Dans cette perspective, la loi sur l'Australie de 1986 est venue

---

<sup>79</sup> Nicholas Aroney, *The Constitution of a Federal Commonwealth : The Making and Meaning of the Australian Constitution*, Cambridge, Cambridge UP, 2009, pp. 43 & 59 ; René Guyon, *La Constitution australienne de 1900*, Thèse, droit, Paris, 1902, Paris, Chevalier-Marescq, 1902, pp. 84-89 & 180 ; François Vergnolle de Chantal, *Fédéralisme et antifédéralisme*, Paris, PUF, 2005, pp. 49 s.

<sup>80</sup> *Ibid.*, pp. 4-5.

confirmer les caractères souverain, indépendant et fédéral de la Nation. En revanche, Sir John Latham, président de la Haute cour entre 1935 et 1952, rejetait avec virulence l'interprétation de la Constitution comme pacte<sup>81</sup>. Il redoutait qu'une telle qualification entraînant des conséquences sécessionnistes, à l'image de l'Amérique qui, en l'occurrence, faisait plutôt figure de repoussoir. Il n'en demeure pas moins que durant la campagne de formation de la Constitution, celle-ci fut fréquemment présentée comme une union, un mariage ou un pacte fédéral<sup>82</sup>.

Après plus de vingt années d'administration américaine, le secrétaire de l'Intérieur des États-Unis décida en 1966 d'établir un Congrès en Micronésie. Celle-ci négocia, de même que les Iles Marshall et Palau, avec son protecteur pour établir un pacte de libre association. Une convention constitutionnelle se tint de juillet à novembre 1975. Y siégèrent soixante délégués : membres du Congrès, chefs traditionnels et personnes élus dans les circonscriptions. Un premier référendum fit l'objet en juillet 1978 d'un rejet, le projet de Constitution étant considéré généralement comme trop centralisateur. A la suite d'un compromis conclu avec la délégation de Palau, favorable à une forte autonomie locale, le nouvelle mouture de la Constitution fut ratifiée le 12 juillet 1978 par une série de référendums et le gouvernement établi le 10 mai 1979. Mais, à l'image des Iles Marshall, Palau refusa par référendum de ratifier le texte. Paradoxalement, une constitution inspirée de manière profonde par une contrée n'allait pas la régir...<sup>83</sup>

La Constitution de la République de Palau des 28 janvier-2 avril 1979 a été également ratifiée au sein de ses diverses régions. Quant au brouillon de la Constitution fédérale des Îles Salomon de 2004, il a été rédigé localement, et non pas à Londres comme la Constitution d'indépendance.

Il faut noter que la Constitution australienne du 9 juillet 1900 compte seulement quelques sections, mais que sa section 9 inclut le texte constitutionnel. Les Constitutions des États fédérés de Micronésie et de la République de Palau sont, elles, assez brèves. On n'en dira pas de même du brouillon de Constitution fédérale des Îles Salomon de 2004 qui s'étale sur 150 pages et comprend 270 articles plus 8 annexes ! Cette boursoufflure constitutionnelle est fort regrettable.

---

<sup>81</sup> Sir John Latham, *Interpretation of the Constitution*, in R. Else-Mitchell (dir.), *Essays on the Australian Constitution*, Sydney, The Law Book Co. of Australasia Pty, 2<sup>ème</sup> éd., 1961, pp. 2-5.

<sup>82</sup> Helen Irving, *To Constitute a Nation : A Cultural History of Australia's Constitution*, Cambridge, Cambridge UP, 1997, p. 198.

<sup>83</sup> Alan B. Burdick, *The Constitution of the Federal States of Micronesia* in Yash Ghai (dir.), *Law, Government, and Politics in the Pacific Island States*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1988, pp. 252-257.

### **B Le peuple et la souveraineté**

Savoir où se situe la souveraineté dans un régime fédéral est pour beaucoup le *tu autem*. Les auteurs se divisent traditionnellement entre ceux qui attribuent la souveraineté à l'une des entités, gouvernement fédéral ou État membre, et ceux qui croient à la souveraineté partagée des deux niveaux de gouvernement. En réalité, les auteurs s'accordent souvent sur l'essentiel : la souveraineté appartient au peuple, celui qui a ratifié la Constitution ou celui qui a été créé par elle. Mais de quel peuple s'agit-il ? D'un peuple unifié, qui préexisterait à l'adoption du texte ou qui a été conçu par lui ? Ou du peuple de chacun des États ? L'ambiguïté est avivée par le caractère invariable du terme *people* en anglais jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle.

La Constitution australienne indique en préambule que les peuples de Nouvelle-Galles du Sud, de Victoria, de l'Australie du Sud, du Queensland et de Tasmanie ont consenti à s'unir dans un *Commonwealth* fédéral. *People* est alors utilisé au singulier, ce qui était l'usage, mais seule une traduction par le pluriel semble fidèlement rendre compte du texte. Cela est confirmé par la section 3 selon laquelle les peuples de ces colonies seront unis dans un *Commonwealth* fédéral sous le nom de *Commonwealth* d'Australie, et par la section 5 selon laquelle la Constitution et les lois fédérales sont obligatoires entre autres pour le peuple de chaque État. La controverse subsiste en Australie. John Latham tenait que la méthode d'adoption de la Constitution avait été différente de celle suivie aux États-Unis. Certes, le peuple avait consenti par référendums à l'adoption du texte, mais cela n'avait produit aucun effet juridique. L'accord n'avait pas consisté à approuver la Constitution elle-même, mais à la soumettre au Parlement impérial pour adoption<sup>84</sup>. Et c'est la Constitution qui avait créé le *Commonwealth*, de même qu'elle avait donné naissance aux États qui, jusque-là, n'étaient que des colonies<sup>85</sup>. Cette interprétation nationaliste a été battue en brèche par les auteurs qui pensent que les bases de la Constitution furent formées par le peuple<sup>86</sup>.

Le préambule de la Constitution des États fédérés de Micronésie dispose, sur le modèle américain : « Nous, le peuple de Micronésie, exerçant notre souveraineté inhérente, établissons cette Constitution ». La section 3 de l'article 1<sup>er</sup> fait référence au peuple des États fédérés et la section 1 de l'article 2 martèle que la Constitution est l'expression de la souveraineté du peuple. On pourrait donc croire que le peuple uni de Micronésie détient seul la souveraineté. Pourtant, les Constitutions des quatre États fédérés rappellent toutes l'existence d'un peuple de chacun de ces États. Ainsi, le

---

<sup>84</sup> Sir John Latham, *Interpretation of the Constitution*, in R. Else-Mitchell (dir.), *op. cit.*, p. 25.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>86</sup> Helen Irving, *op. cit.*, p. 203.

préambule de la Constitution de l'État de Chuuk commence par des termes calqués sur ceux de la Constitution fédérale : « Nous, le peuple de Chuuk, dont Dieu est source du pouvoir souverain, avons pour devoir de vivre ensemble en paix et en harmonie comme un peuple ». Le préambule de la Constitution de l'État de Kosrae débute également par l'affirmation d'un peuple uni qui établit sa loi suprême. La section 8 de l'article 16 relative aux dispositions transitoires singe le 10<sup>ème</sup> amendement à la Constitution des États-Unis d'Amérique en affirmant notamment que le peuple de l'État garde tous les droits qui ne lui ont pas été spécifiquement et expressément retirés. Le préambule de la Constitution de Pohnpei commence de la même manière que celui de Chuuk et il rappelle à trois reprises que le peuple détient la souveraineté. Enfin, le préambule de la Constitution de Yap débute lui aussi par les termes « Nous, le peuple ». Quant à la section 13 de son article 2, elle reprend le 9<sup>ème</sup> amendement à la Constitution des États-Unis en mentionnant que l'énumération des droits ne doit pas être interprétée de manière à dénier d'autres droits du peuple.

La Constitution de la République de Palau débute elle aussi par les termes rituels « Nous, le peuple » et en se référant à une souveraineté inhérente. La plupart des préambules des Constitutions des 16 États fédérés commencent de manière identique<sup>87</sup>.

En revanche, le brouillon de la Constitution fédérale des Îles Salomon n'hésite pas à utiliser dans son préambule l'expression des peuples des Îles Salomon à trois reprises. Ce sont les communautés claniques et tribales ainsi que ces peuples qui, exerçant leur droit souverain, établissent une République fédérale. Ce sont eux qui sont déterminés à coexister pacifiquement dans une union « comme un État-nation souverain ».

## **II LES TYPES DE REGIMES MIS EN PLACE**

La question du type de régime ne renvoie pas seulement, comme d'aucuns pourraient le croire de prime abord, au régime du gouvernement fédéral lui-même. Il est également judicieux de se référer aux régimes établis au sein des États-membres (A). Dès lors, la structure du gouvernement doit être analysée tant au niveau fédéral qu'au niveau des différents États fédérés (B).

### **A Les régimes fédéraux et des États**

Pour des raisons historiques, culturelles et religieuses bien précises, la Constitution canadienne avait été conçue comme un régime fédéral. Mais un régime fédéral spécifique car ses rédacteurs avaient entendu tenir compte de la guerre de Sécession, close quelques années auparavant. Le régime politique alors consacré n'était pas « congressionnel » ou,

---

<sup>87</sup> Donald R. Shuster, *Custom Versus a New Elite : Palau's 16 State Constitutions*, *The Journal of Pacific History*, vol. 29, 1994, n° 2, p. 191.

comme on le dira plus tard, présidentiel. Il s'agissait d'une monarchie parlementaire au sein de l'Empire britannique. A la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les constituants australiens vont s'inspirer avant tout du paradigme américain, mais aussi des exemples canadien et suisse<sup>88</sup>. La Constitution de 1900 devait consacrer un texte proche à bien des égards de son homologue de 1787, mais corrigé par le parlementarisme et des mécanismes de démocratie semi-directe.

La Constitution des États fédérés de Micronésie établit un régime présidentiel proche de celui des États-Unis d'Amérique : un Congrès, mais unicaméral à la suite d'un compromis conclu lors de la Convention de 1975<sup>89</sup>, élu pour deux ou quatre ans suivant la qualité de ses membres, fait face à un président, titulaire d'un mandat de quatre années et qui ne peut être destitué que pour trahison ou corruption par ledit Congrès. En revanche, il faut noter que le Président n'est pas élu au suffrage universel direct, mais par le Congrès, et que la personne élue doit impérativement être alors membre du Congrès. La section 2 de l'article 7 dispose que tout État fédéré aura une Constitution démocratique. Les quatre États ont des régimes eux aussi de nature présidentielle. La fonction exécutive est toujours dévolue à un gouvernement et à un lieutenant-gouverneur, élus au suffrage universel direct. Ils font face à un corps législatif unicaméral, sauf dans l'État de Chuuk où il est conféré à une Chambre des représentants et un Sénat. Toutes les Constitutions, sauf celle de Chuuk, prévoient une révocation du gouverneur, du lieutenant-gouverneur et des parlementaires<sup>90</sup>. La Constitution de l'État de Kosrae prévoit même la révocation des juges à la Cour d'État. Ces textes s'inspirent directement des nombreuses pratiques de *recall* qui existent, non pas dans la Constitution des États-Unis d'Amérique, mais dans certaines Constitutions d'États fédérés de l'Union américaine.

La Constitution de la République de Palau érige un régime présidentiel inspiré de celui des États-Unis : le président et le vice-président sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans, l'*Obiil Era Kelulan* est un Parlement bicaméral. Toutefois, les titulaires des fonctions législative et exécutive sont sujets à révocation. Un membre du Parlement peut être révoqué par le peuple à la suite d'une pétition, selon l'article 9 section 17. Quant au président et au vice-président, ils peuvent être révoqués à la suite d'une résolution adoptée à la double majorité des deux tiers des membres des corps législatif des États dans au moins trois quarts des États, suivie d'un référendum national selon l'article 8 section 10. De plus, le Parlement dispose du pouvoir de mettre en accusation le président, le vice-président et les juges à la Cour suprême par un vote d'au moins les deux

---

<sup>88</sup> Nicholas Aroney, *op. cit.*, pp. 70-71.

<sup>89</sup> Alan B. Burdick, *The Constitution of the Federated States of Micronesia in Yash Ghai (dir.), op. cit.*, p. 265.

<sup>90</sup> Article 7, section 1 de la Constitution de l'Etat de Kosrae ; article 13 section 7 de la Constitution de l'Etat de Pohnpei ; article 14 section 9 de la Constitution de l'Etat de Yap.

tiers des membres de chacune des chambres, aux termes de l'article 9 section 5-16. L'article 11 section 1 dispose que la structure et l'organisation des gouvernements d'États doivent entre autres suivre les principes démocratiques. Cette règle a été l'objet, en pratique, de multiples controverses et décisions de la Cour suprême. Celle-ci a jugé le 15 septembre 1989 que l'article 11 exigeait que les titulaires des fonctions les plus importantes des États fussent élus et qu'il y eût des élections périodiques. Les 16 États de la République de Palau ont adopté leurs constitutions entre 1981 et 1984. Originellement, Hardison, administrateur civil de Palau, avait établi un système de 16 municipalités dirigées par des magistrats élus. Dans les années 1950, des chartres établirent des conseils municipaux. Les Conventions constitutionnelles dérivèrent leurs pouvoirs d'ordonnances municipales promulguées par lesdits conseils. A deux exceptions près, chaque municipalité approuva sa Constitution par la voie d'un référendum<sup>91</sup>.

Contrairement aux États-membres de Micronésie, les États de Palau ont érigé des régimes différents. Mais douze d'entre eux sont des régimes de nature présidentielle. La structure interne de ces régimes diffère aussi. A deux exceptions près, les corps législatifs sont unicaméraux, ce qui se comprend d'autant mieux au regard de la faiblesse de la population de la plupart des États...<sup>92</sup> Leur composition est très diverse : six corps législatifs comportent uniquement des membres élus, neuf mêlent des élus et des chefs traditionnels, un seul comprend uniquement des chefs. Le rôle de ces derniers est loin d'être uniforme : suivant les cas, les chefs font partie du corps législatif, où ils peuvent avoir voix prépondérante, ils ont un pouvoir de veto ou celui de suspendre la loi, ils élisent le gouverneur, etc. Dans les régimes présidentiels, les corps législatifs peuvent mettre en accusation le gouverneur et surmonter son veto. Trois États de nature parlementaire prévoient une sélection du gouverneur parmi les législateurs. Unique à cet égard au sein de ces États, la Constitution de l'État de Ngaraad a établi un corps législatif bicaméral<sup>93</sup>.

Enfin, le brouillon de la Constitution fédérale des Îles Salomon établit un régime parlementaire : le Président est élu par le Parlement fédéral, mais il peut le dissoudre dans les conditions prévues par la section 103. Quant au gouvernement exécutif, il est dirigé par un Premier ministre. Le brouillon prévoit dans sa section 150 du chapitre 12 relatif au droit d'autonomie locale que le gouvernement de chaque État respectera une Constitution écrite, qui sera la loi suprême de l'État, mais soumise à la Constitution fédérale. La section 151 précise que les neuf provinces existantes deviendront des États et la section

---

<sup>91</sup> Donald R. Shuster, *loc. cit.*, p. 188.

<sup>92</sup> En 1990, la population totale était de 15122 habitants et en 1992, le nombre des votants s'élevait à 11658. Mais l'État de Koror regroupait à lui seul les deux tiers de la population et presque la moitié des votants, cependant que l'État de Hatohobei comptait 22 habitants et 78 votants... V. *loc. cit.*, p. 190.

<sup>93</sup> *Loc. cit.*, p. 194.

suivante que les Constitutions des États comme leurs révisions seront soumises à la Cour constitutionnelle fédérale.

### **B La structure du gouvernement fédéral et des États**

Il est notable que les Constitutions fédérées du Pacifique Sud soient très démocratiques. Elles l'ont été généralement pour leur adoption et leur fonctionnement accuse ce trait.

Les colonies australiennes ratifièrent par référendums le texte rédigé par la Convention fédérale. Quant au chapitre 8 de la Constitution relatif à sa révision, il prévoit, dans sa section 128, que la loi proposée devra être votée, dans le cas général, à la majorité absolue de chacune des chambres du Parlement et, dans tous les cas, qu'elle sera soumise à référendum de chaque État.

L'article 14 section 1 de la Constitution des États fédérés de Micronésie dispose qu'un amendement peut être proposé par une convention constitutionnelle, une initiative populaire ou le Congrès. L'amendement doit être approuvé ensuite à la double majorité des trois quarts des voix dans les trois quarts des États. Par ailleurs, la section 2 prévoit qu'au moins tous les dix ans, le Congrès soumettra à référendum la question de savoir s'il doit y avoir une convention pour amender la Constitution. Si une majorité d'électeurs répond par l'affirmative, des délégués à la Convention seront choisis au plus tard lors des prochaines élections générales. Cette disposition est dans la lignée de textes révolutionnaires français, comme des idées de Thomas Jefferson<sup>94</sup>. Elle se retrouve dans trois constitutions des États fédérés<sup>95</sup>. Les lois fondamentales des quatre États prévoient la possibilité d'une initiative populaire et, quelle que soit l'autorité à l'origine de la proposition, la tenue d'un référendum<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> L'article 28 de la Constitution française du 24 juin 1793, dite Constitution montagnarde, dispose qu'« un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures. » Il reprend, pour l'essentiel, l'article 33 du projet de déclaration des droits naturels, civils et politiques des hommes, intégré au plan de Constitution des 15-16 février 1793, dite Constitution girondine. V. Jean-Philippe Feldman, *Thomas Jefferson et la Liberté*, préface à *Thomas Jefferson, Ecrits politiques*, trad. Gérard Dréan, Paris, Les Belles Lettres, 2006, pp. 30-31.

<sup>95</sup> Article 14 section 1a de la Constitution de Chuuk ; article 15 section 3 de la Constitution de l'Etat de Kosrae ; article 10 section 1 de la Constitution de l'Etat de Yap.

<sup>96</sup> Article 15 sections 1 et 2 de la Constitution de l'Etat de Chuuk ; article 15 sections 1 et 2 de la Constitution de l'Etat de Kosrae ; article 15 sections 2 et 4 de la Constitution de l'Etat de Pohnpei ; article 10 section 2 de la Constitution de l'Etat de Yap.

L'article 14 section 1 de la Constitution de la République de Palau prévoit, lui, la possibilité pour le Parlement de soumettre à référendum une telle question tous les quinze ans<sup>97</sup>.

À l'encontre de la Constitution des États fédérés de Micronésie, la Constitution de l'État de Kosrae prévoit un large mécanisme de révocation des élus comme des juges dans son article 7 section 1, de même que la Constitution de l'État de Pohnpei dans son article 13 section 7 et celle de Yap dans son article 14 section 9.

La Constitution de la République de Palau prévoit un mécanisme similaire de révocation du Président ou du vice-président conclu par un référendum, selon l'article 7 section 10, ou de révocation d'un membre du Parlement à la suite d'une pétition d'au moins 25 % des électeurs suivie de la tenue d'une élection spéciale aux termes de l'article 9 section 17.

### **III LES RAPPORTS ENTRE LE GOUVERNEMENT FEDERAL ET LES ETATS**

La question des rapports entre le gouvernement fédéral et les États membres est toujours sensible. Selon Kelsen, le cœur du fédéralisme tient à la répartition des compétences entre différents niveaux de gouvernement. En réalité, la discussion tourne autour de deux termes capitaux pour tout régime fédéral : la subsidiarité (A) et la sécession (B).

#### **A La subsidiarité**

Les pouvoirs du Parlement fédéral sont énumérés par la section 51 de la Constitution australienne. Ces pouvoirs sont mentionnés de manière certes limitative, mais fort longue<sup>98</sup>, d'autant plus que son point 39 concerne des pouvoirs impliqués : les matières en rapport avec l'exécution de tous pouvoirs attribués par la Constitution au Parlement ou à l'une de ses chambres, au gouvernement ou à la justice fédérale, etc. La section 52 traite des pouvoirs exclusifs du Parlement sur quelques points seulement<sup>99</sup>, mais la section 109 prévoit la primauté de la loi fédérale sur les lois d'État. Contrairement à la Constitution canadienne et conformément à celle des États-Unis d'Amérique, la compétence de

---

<sup>97</sup> Le libellé de cette disposition est loin d'être parfait, car il est prévu que le Parlement « pourra » soumettre à référendum une telle question, mais il est indiqué « au moins une fois tous les quinze ans »...

<sup>98</sup> Entre autres les affaires étrangères, les relations commerciales, les impôts, les emprunts, les services postaux, télégraphiques et téléphoniques, la défense, les phares, la quarantaine, la monnaie, la banque, l'assurance, les poids et mesures, les banqueroute et faillite, les droits d'auteur, la naturalisation, l'émigration et l'immigration, les mariages et divorces.

<sup>99</sup> Il s'agit du siège du gouvernement, des services publics, enfin des questions déclarées de la compétence exclusive du Parlement fédéral.

principe demeure, selon la section 107, celle des États membres. Mais l'importance des attributions consenties au Parlement fédéral est telle que le principe tend à se transformer en exception.

La composition et le mode d'élection des organes fédéraux constituent des éléments déterminants de la possibilité donnée aux États membres de participer aux affaires nationales. Selon la section 7 de la Constitution australienne, le Sénat est pourvu de sénateurs de chaque État directement choisis par le peuple de l'État. Le nombre des sénateurs est prévu de manière égale. Selon l'article 9 section 8 de la Constitution des États fédérés de Micronésie, le Congrès sera composé d'un membre élu par chacun des États de manière égale et par des membres additionnels élus dans les circonscriptions congressionnelles au sein de chaque État proportionnellement à la population. En vertu de l'article 5 section 2 de la Constitution de l'État de Chuuk en Micronésie, l'appartenance au corps législatif est fondée sur l'égalité régionale au Sénat, et sur la population et la configuration géographique à la Chambre des Représentants. En revanche, aux termes de l'article 9 section 3 de la Constitution de la République de Palau, c'est la Chambre des délégués qui est composée d'un délégué par État, alors que le Sénat l'est proportionnellement à la population.

L'adhésion de nouveaux États est aussi l'un des signes de la puissance ou de la faiblesse des États membres au sein de l'État fédéral. Ainsi, la section 121 de la Constitution australienne dispose-t-elle que le Parlement fédéral pourra admettre de nouveaux États dans le *Commonwealth* ou établir de nouveaux États. Les États fédérés n'ont donc pas directement voix au chapitre, mais seulement par l'intermédiaire des sénateurs.

Le brouillon de la Constitution fédérale des Îles Salomon prévoit l'instauration d'un Congrès des États dans son chapitre 11, du droit d'autonomie locale dans sa section 150, mais si les États doivent établir une Constitution écrite, dans les conditions posées par l'annexe 7, cette loi fondamentale doit être conforme à la Constitution fédérale et contrôlée par la Cour constitutionnelle. Le brouillon insiste sur les devoirs de la République, entre autres de « soutenir la gouvernance au niveau le plus approprié » incluant les communautés villageoises claniques et tribales, et les autres communautés locales, selon la section 10.

L'article 8 section 1 de la Constitution des États fédérés de Micronésie dispose qu'un pouvoir « expressément » délégué au gouvernement fédéral ou un pouvoir ayant un tel caractère fédéral indiscutable qu'il est au-delà du pouvoir d'un État de le contrôler, est un pouvoir fédéral. Quant à sa section 2, elle dispose qu'un pouvoir non « expressément » délégué au gouvernement fédéral ou interdit aux États est un pouvoir d'État. L'article 9 section 2 énumère en conséquence quinze pouvoirs expressément délégués au Congrès, cependant que sa section 3 livre les pouvoirs concurrents des États et du Congrès. Il est

notable que la disposition comprenne un adverse délibérément rejeté lors de la discussion du 10<sup>ème</sup> amendement à la Constitution des États-Unis d'Amérique. Mais l'interprétation des termes vagues de cette section est laissée à l'appréciation de la Cour suprême et elle a donné lieu à de nombreuses décisions. La Cour a inféré de l'article 8 que si un pouvoir n'était pas mentionné dans la Constitution, les constituants avaient entendu qu'il fût un pouvoir d'État<sup>100</sup>. Elle a préalablement reconnu que les constituants avaient emprunté de nombreux concepts à la Constitution des États-Unis d'Amérique<sup>101</sup>. Les deux Constitutions énumèrent les pouvoirs qui peuvent être exercés par le gouvernement fédéral et elles disent généralement que les pouvoirs non mentionnés appartiennent aux États<sup>102</sup>. En plus de ces pouvoirs expressément accordés au gouvernement fédéral des États-Unis d'Amérique, la Constitution des États fédérés de Micronésie confirme que le gouvernement fédéral dispose de certains pouvoirs additionnels qui en pratique ont été exercés au fil des années par le gouvernement des États-Unis d'Amérique en application des clauses de bien être général ou du commerce interétatique de la Constitution américaine. La Cour suprême de Micronésie en infère que pour déterminer où reposent les pouvoirs concernant les responsabilités, elle doit se référer aux décisions des cours américaines qui interprètent la Constitution des États-Unis d'Amérique<sup>103</sup>. Elle a reconnu à de nombreuses reprises la souveraineté des différents États fédérés<sup>104</sup>. Dans une décision de 1993, elle a jugé que la commission des fonctions gouvernementales à la Convention constitutionnelle de 1975 avait établi un système fédéral de gouvernement dans lequel l'État fédéral régnait de manière suprême au sein de sa sphère définie très limitée et étroite de responsabilités, et dans lequel les gouvernements des États étaient suprêmes au sein de leur sphère plus large. Les pouvoirs du gouvernement fédéral étaient des pouvoirs exprès et ceux des États des pouvoirs résiduaux, ce qui signifiait que le gouvernement fédéral avait seulement ses pouvoirs exprimés dans la Constitution, cependant que les gouvernements des États avaient tous les autres pouvoirs de gouvernement<sup>105</sup>. En effet, l'article 8 avait créé une exception à la règle distinguant les pouvoirs nationaux exprès des pouvoirs résiduaux des États. Si un pouvoir avait un caractère indubitablement fédéral de telle manière qu'il était au-delà du pouvoir des États de le contrôler, ce pouvoir devait être considéré comme un pouvoir fédéral, même s'il

---

<sup>100</sup> Cour suprême des États de Micronésie, *Edwards v. Pohnpei*, 3 FSM Intrm. 350-357 (Pon. 1988).

<sup>101</sup> *Lonno v. Trust Territory (I)*, 1 FSM Intrm. 53, 69-70 (Kos. 1982).

<sup>102</sup> *Edwards v. Pohnpei*, 3 FSM Intrm. 350-358 (Pon 1988)

<sup>103</sup> *Loc. cit.*, 350-359.

<sup>104</sup> *Panuleo v. Pohnpei (I)*, 2 FSM Intrm. 150 (Pon. 1986).

<sup>105</sup> *FSM v. Kotobuki Maru n°23 (I)*, 6 FSM Intrm. 65, 69-71 (Pon. 1993).

n'était pas un pouvoir expressément accordé par la Constitution<sup>106</sup>. Enfin, la Cour suprême a considéré à de multiples reprises que le respect de la souveraineté de l'État était un principe important<sup>107</sup>. Il faut noter que l'article 11 section 2 de la Constitution de la République de Palau dit que tous les pouvoirs gouvernementaux non « expressément » délégués par la Constitution aux États ni déniés au gouvernement, sont des pouvoirs du gouvernement fédéral, ce qui est beaucoup plus protecteur des différents États.

Quant au brouillon de la Constitution fédérée des Îles Salomon, il précise dans sa section 158 qu'un corps législatif d'État a un pouvoir exclusif de voter des lois en relation avec les matières mentionnées dans la liste II de l'annexe 5 relative aux pouvoirs fédéraux et des corps législatifs d'État, et qu'il a un pouvoir de voter des lois relatives aux matières mentionnées dans la liste III qui concerne les pouvoirs concurrents. Cette annexe 5 série effectivement les pouvoirs en trois listes suivant leur nature de pouvoirs fédéraux, d'État ou concurrents.

À l'image de l'article VI alinéa 2 de la Constitution des États-Unis d'Amérique, toutes les Constitutions fédérales du Pacifique Sud comprennent une clause de suprématie de la Constitution, à commencer par l'article 2 section 1 de la Constitution des États fédérés de Micronésie. La section 6.1 du brouillon de Constitution fédérale des Îles Salomon dispose que la Constitution est la loi suprême, la section 6.2 en tirant les conséquences : toute loi incompatible avec la Constitution est nulle et de nul effet. La section 162 du brouillon de la Constitution fédérale des Îles Salomon dispose qu'au cas où une loi d'État relative à un pouvoir concurrent entre en conflit avec une loi fédérale, celle-ci prévaut jusqu'à ce qu'il en soit autrement déterminé.

La répartition des compétences entre les différents niveaux de gouvernement est surveillée en dernier ressort par la plus haute cour fédérale : la Haute Cour selon la section 71 de la Constitution australienne, la Cour suprême en vertu de l'article 11 section 1 de la Constitution des États fédérés de Micronésie, dont la compétence est établie par la section 6, la Cour constitutionnelle aux termes de la section 189 du brouillon de la Constitution fédérale des Îles Salomon.

La subsidiarité fiscale n'est le plus souvent guère à l'honneur au sein des États du Pacifique Sud et, en ce sens, ceux-ci ne versent pas dans l'originalité.

L'établissement des impôts directs ou indirects est de la compétence du Parlement fédéral selon la section 51 de la Constitution australienne. La section 5 de l'article 9 de la

---

<sup>106</sup> *Loc. cit.*, 65, 70-71.

<sup>107</sup> *Pohnpei v. Ponape Construction Co.*, 6 FSM Intrm. 221, 222-223 (App. 1993). *V. Panuleo v. Pohnpei (I)*, 2 FSM Intrm. 150-156 (Pon. 1986) ; *Panuleo v. Pohnpei (III)*, 2 FSM Intrm. 244-246 (Pon. 1986) ; *Pryor v. Moses*, 4 FSM Intrm. 138-143 (Pon. 1989).

Constitution des États fédérés de Micronésie dispose que les impôts fédéraux seront établis uniformément après que sa section 2 eut donné expressément pouvoir au Congrès de lever des impôts, des droits et des tarifs sur les importations.

La répartition des ressources est effectuée soigneusement par les constitutions : un quart au maximum des ressources provenant de la perception des droits de douane sera employé aux dépenses annuelles du gouvernement fédéral, selon la section 87 de la Constitution australienne. Au moins 50 % des revenus des impôts fédéraux sont réservés au Trésor de l'État où ils sont collectés, aux termes de l'article 9 section 5 de la Constitution des États de Micronésie. Cette disposition fait suite à un compromis conclu avec la délégation de Palau lors de la Convention de 1975 aux termes duquel les États devaient recevoir une large partie des revenus nationaux et une assistance financière<sup>108</sup>. La répartition fiscale s'effectue du corps législatif de l'État fédéré à ses subdivisions. Ainsi, le Parlement de l'État de Chuuk en Micronésie attribue des fonds de l'État et des fonds de développement à ses trente-neuf municipalités, aux termes de l'article 8 section 6. La section 7 ajoute que c'est le gouvernement de l'État qui a le pouvoir de lever l'impôt. L'article 9 section 1 de la Constitution de l'État de Kosrae indique que le pouvoir d'imposer est un pouvoir du gouvernement de l'État et ses sections suivantes répartissent les revenus issus des impôts de l'État par le Trésor des diverses municipalités. En revanche, l'article 8 section 2 dispose qu'une municipalité peut elle-même rédiger et adopter une charte pour son autonomie locale, ce qui témoigne d'une subsidiarité au plus petit niveau. L'article 11 section 1 de la Constitution de Pohnpei dispose que le gouvernement aura l'autorité de lever tout impôt, cependant que la section 2 prévoit une possibilité d'impôts supplémentaires par les onze gouvernements locaux et que la section 3 stipule un partage des impôts. Selon l'article 14 section 2, chaque gouvernement local peut établir sa propre Constitution et, en vertu de la section 3, les gouvernements locaux peuvent exercer tous les pouvoirs qui ne leur sont pas interdits par la Constitution ou la loi de Pohnpei, manifestation, fût-elle fragile, de la subsidiarité. L'article 9 section 4 de la Constitution de l'État de Yap réserve le pouvoir de lever l'impôt au gouvernement de l'État, le corps législatif pouvant répartir les revenus de l'État parmi les gouvernements locaux.

En revanche, l'article 11 section 3 de la Constitution de la République de Palau dispose que les corps législatifs des États, soumis aux lois votées par le Parlement, auront le pouvoir de lever l'impôt. La section 155 du brouillon de la Constitution fédérale des Îles Salomon dispose qu'un gouvernement d'État peut lever toutes formes d'impôts, de taxes et de droits autres que les impôts fédéraux. Quant à l'annexe 6, elle règle la formule du partage des revenus. A cet égard, un rapport de la Banque asiatique du développement

---

<sup>108</sup> Alain B. Burdick, *The Constitution of the Federated States of Micronesia* in Yash Ghai (dir.), *op. cit.*, p. 257.

pour 2005-2006 prédit que la création des gouvernements d'États dans les neuf provinces des Îles Salomon n'améliorerait nullement le service public, mais accroîtrait le poids financier du gouvernement<sup>109</sup>. Mal conçue, la subsidiarité ne joue pas et elle n'est pas en mesure de donner à plein ses avantages. Il faut toutefois apporter un bémol à cette observation dans la mesure où elle est fondée sur un raisonnement de nature strictement utilitariste. Or, la subsidiarité se trouve justifiée par des motifs qui tiennent essentiellement à la nature de l'homme<sup>110</sup>.

L'histoire du *Commonwealth* australien a été celle d'une croissance quasi-continue des pouvoirs du gouvernement fédéral<sup>111</sup>. Un faisceau de facteurs l'explique, qu'il s'agisse du gouvernement et du Parlement ou de la Haute cour. D'abord, le Parlement – donc le gouvernement en régime parlementaire – a progressivement étendu sa législation à tous les champs autorisés par la Constitution. Le Sénat n'a nullement joué le rôle de contrepois qui lui avait été destiné ; loin de protéger les droits des États, il a œuvré au renforcement des attributions fédérales sous la pression des partis politiques, et notamment d'un parti travailliste centralisateur *ab origine*<sup>112</sup>. La matière fiscale s'est avérée décisive à cet égard. Le gouvernement fédéral a exploité de manière extensive les ressources fiscales et il a rendu les États de plus en plus dépendants pour la majeure partie de leurs revenus<sup>113</sup>. Quant à la Haute cour, elle a permis la croissance des pouvoirs fédéraux en interprétant *lato sensu* les attributions législatives du *Commonwealth* dans sa grande décision de 1920 dite *Engineer's Case*<sup>114</sup>. Elle est devenue, selon l'image utilisée par les indépendantistes québécois, une tour de Pise, qui penche toujours du côté fédéral. Le mode de nomination de ses juges le laissait craindre, mais d'autres raisons, assez classiques dans les régimes fédéraux, expliquent ce biais<sup>115</sup>. Ainsi que Kelsen l'avait

---

<sup>109</sup> Jennifer Corrin, *loc. cit.*, p. 165.

<sup>110</sup> V. Jean-Philippe Feldman, *Le libéralisme et la subsidiarité*, in *L'homme Libre. Mélanges en hommage à Pascal Salin*, Paris, Les Belles Lettres, 2006.

<sup>111</sup> Ross Anderson, *The States and Relations with the Commonwealth* in R. Else-Mitchell (dir.), *op. cit.*, p. 95.

<sup>112</sup> *Ibid.*, pp. 96 & 120.

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 115 ; A.J. Hannan, *Finance and Taxation in ibid.*, pp. 247-273 ; Jeffrey Scott, *Australian Federalism Renewed*, in Allan Patience & Jeffrey Scott (dir.), *Australian Federalism : Future Tense*, Melbourne, Oxford U.P., 1983, pp. 1 s.

<sup>114</sup> *Amalgamated Society of Engineers v. The Adelaide Steamship Co. Ltd.* (1920) 28 C.L.R. 129. V. Michael J. Detmold, *The Australian Commonwealth : A fundamental Analysis of its Constitution*, Melbourne, The Law Book Co., 1985, pp. 28-29 ; Patrick H. Lane, *Lane's Commentary on the Australian Constitution*, Sydney, The Law Book Co., 1986, pp. 653 s. ; sir John Latham, *Interpretation of the Constitution* in R. Else-Mitchell (dir.), *op. cit.*, pp. 27 s.

<sup>115</sup> Richard Lucy, *The Australian Form of Government : Models in Dispute*, South Melbourne, Macmillan Education Australia Pty, 1993, pp. 270 s. & 291 s. Sur la lutte entre les centralisateurs et les partisans des

suggéré, une cour fédérale a tendance à renforcer le pouvoir fédéral au détriment des États. Les premières décennies de fonctionnement des cours américaine et canadienne le démontrent amplement. La subsidiarité en général et la subsidiarité fiscale en particulier ne sont guère protégées en Australie.

### **B La sécession**

La question de la sécession d'un État fédéré d'une structure fédérale est, cela va sans dire, toujours redoutable. Classiquement, les constitutions des États fédéraux obombrent la question d'un voile pudique. Ce trait se trouve accusé le plus souvent dans le Pacifique Sud. Les États fédérés n'entendent en aucun cas, pour des raisons avant tout historiques et parfois dans un contexte tendu, graver dans le marbre quelque droit de sécession que ce soit. En réalité, la question se dédouble : un État fédéré peut-il faire sécession du système fédéral ? Un gouvernement local est-il fondé à se séparer de son État fédéré ?

La Constitution australienne traite implicitement de la sécession, mais de manière parcellaire, dans sa section 124 : un nouvel État pourra être formé par séparation du territoire d'un État, mais seulement avec le consentement du Parlement de cet État. Un nouvel État pourra être formé par l'union de deux ou plusieurs États ou parties d'États, mais seulement avec le consentement des Parlements desdits États. En revanche, la Constitution ne dit mot de la possibilité d'une sécession du *Commonwealth* fédéral par un État. Cela est logique puisque son préambule précise qu'il y a union dans un « *Commonwealth* fédéral indissoluble ». Les termes sont d'autant plus remarquables que le texte avait fortement changé par rapport au préambule de 1891. Celui-ci ne se référait nullement à une union indissoluble et il mentionnait les « colonies australasiennes »<sup>116</sup>. Les mouvements sécessionnistes n'en ont pas moins existé dans les premières années d'application de la Constitution. En 1906, le Parlement de l'Australie occidentale décida par résolution que le temps était venu de poser au peuple « la question de la sécession de l'Union », mais il n'alla pas plus loin. En 1934, le même Parlement appela les Britanniques à lui accorder une sécession du *Commonwealth*. Des délégués de son gouvernement se rendirent à Londres pour y présenter une pétition. L'un des sécessionnistes argüa que c'était la Couronne, et non la Fédération, qui était indissoluble.... Le Parlement impérial déclara qu'il était de son pouvoir d'accorder la sécession, mais qu'il ne recevrait pas la pétition. En effet, celle-ci n'était susceptible d'être acceptée que si elle provenait du gouvernement du *Commonwealth*, et non pas d'un

---

droits des États v. Jean Holmes & Campbell Sharman, *The Australian Federal System*, Sydney, George Allen & Unwin, 1977, pp. 19-21.

<sup>116</sup> Helen Irving, *op. cit.*, pp. 202-203.

État membre, lequel était lié à son gouvernement fédéral et nullement à la Grande-Bretagne<sup>117</sup>.

La Constitution des États fédérés de Micronésie ne dit mot d'une éventuelle sécession, mais l'article 13 section 3 dispose soigneusement que les gouvernements fédéral et des États ont l'obligation solennelle de soutenir les dispositions de la Constitution et les « principes d'unité » sur lesquels elle est fondée... L'article I section 2 édicte *in fine* que les frontières des États membres pourront être modifiées par le Congrès, mais avec l'accord des corps législatifs d'États concernés. En revanche, l'article 13 section 4 de la République de Palau dispose sans l'ombre d'une ambiguïté qu'« aucun État ne peut faire sécession ». Il est intéressant de noter que lorsqu'elle participa à la Convention constitutionnelle de Micronésie en 1975, la Délégation de Palau émit une « position » écrite très favorable aux droits des États : elle ne soutiendrait l'unité de la Micronésie que si le gouvernement fédéral détenait des pouvoirs « expressément » délégués par les peuples des circonscriptions et, corrélativement, que si chacune des circonscriptions gardait les pouvoirs dits réservés, résiduels ou impliqués<sup>118</sup>. Surtout, la délégation voulait une reconnaissance constitutionnelle du « droit d'autodétermination politique pour chaque circonscription de se retirer unilatéralement de l'union »<sup>119</sup>. Une proposition de résolution n° 1 relative à l'établissement d'un droit de sécession fut discutée devant la Convention, de même qu'une proposition n° 27 le prohibant<sup>120</sup>. Force est de constater que la République du Palau s'est bien gardée de mentionner ce droit dans sa propre constitution quatre ans plus tard...

Le brouillon de la Constitution fédérale des Îles Salomon insiste lourdement dans sa section 11 sur les devoirs des Îles : le peuple et ses habitants doivent respecter la Constitution, les valeurs qu'elle prône, et soutenir les lois. La section 70 dit que les gouvernements préserveront l'union des États et des communautés, et que les conflits entre les gouvernements ou leurs organes seront, autant que possible, l'objet d'une médiation avant toute procédure juridique. La section 151 dispose que les neuf provinces existantes deviendront des États, et que deux ou plusieurs États pourront se réunir pour créer un nouvel État ou qu'un État pourra se diviser pour créer un nouvel État, mais seulement en vertu d'un accord conclu entre les États concernés et le gouvernement

---

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 209.

<sup>118</sup> Position exprimée par la Délégation de Palau à la Convention constitutionnelle de Micronésie in Norman & Terra Meller, *Constitutionalism in Micronesia*, Hawaii, The Institute for Polynesian Studies, 1985, annexe E, p. 365.

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 367.

<sup>120</sup> Alan B. Burdick, *The Constitution of the Federated States of Micronesia* in Yash Ghai (dir.), *op. cit.*, pp. 261-263.

fédéral. Le projet règle ainsi la question de l'agrégation ou de la sécession d'États, mais uniquement à l'intérieur du gouvernement fédéral. De plus, la section 261 prévoit une intervention fédérale dans la sphère d'un État lorsque celui-ci ne peut pas remplir ou ne remplit son obligation exécutive en terme de législation sous l'empire de la Constitution fédérale ou d'État. On pourrait considérer qu'il s'agisse d'une manifestation de la subsidiarité, mais en fait cette disposition serait éminemment dangereusement pour l'autorité des États.

Les Constitutions se préoccupent entre les lignes des ruineuses sécessions internes aux États fédérés. La Constitution de l'État de Chuuk en Micronésie rappelle dans son préambule qu'il est du devoir du peuple de vivre « maintenant et à jamais » ensemble en paix et en harmonie comme un seul peuple. L'article 14 section 4 de la Constitution de l'État de Pohnpei précise qu'elle ne modifie pas les frontières des onze gouvernements locaux et qu'aucun gouvernement local ne pourra être divisé ou fusionné.

\* \* \*

Le fédéralisme dans le Pacifique Sud présente d'indéniables singularités. Il s'agit presque d'un laboratoire pour expérimenter des modèles différents, si bien que l'on doit parler des fédéralismes, et non pas du fédéralisme, dans cette région. Quoique les systèmes fédéraux ne se rencontrent qu'au sein de trois États, peut-être quatre bientôt, le modèle n'est pas uniforme : les États fédéraux de type présidentiel voisinent avec ceux de type parlementaire, entre autres selon l'influence première des paradigmes américain et britannique. La diversité se constate surtout au regard des États fédérés. Certains ont la nature unique de régimes présidentiels, tandis que dans d'autres, les régimes parlementaires cohabitent avec les régimes présidentiels. La situation se complique encore lorsque l'on distingue les parlements unicaméraux et bicaméraux.

Par ailleurs, les fédéralismes du Pacifique Sud présentent des caractéristiques communes. Celles-ci peuvent présenter une originalité : l'insistance, au moins formelle, sur les traditions, les coutumes, les chefs tribaux est frappante, de même que la présence de toute la palette des mécanismes de démocratie semi-directe, qu'il s'agisse de l'initiative populaire, du référendum et de la révocation. De tels mécanismes existent bien sûr au sein du grand modèle américain, mais ce qui est notable ici, c'est qu'ils s'appliquent au niveau fédéral, les questions démographiques et géographiques n'y étant sans doute pas étranger.

Les caractéristiques communes des fédéralismes du Pacifique Sud peuvent accuser aussi un grand conformisme. Dans le texte ou dans la pratique, le renforcement de l'échelon fédéral pour juguler les forces centrifuges est le plus souvent accusé. La subsidiarité reçoit un traitement de choix, mais la subsidiarité fiscale n'est absolument pas assurée. Quant au droit de sécession, il n'est consacré nulle part. Originalité et

conformisme, telles sont en dernier ressort les caractéristiques nodales des fédéralismes du Pacifique Sud.



**DEUXIÈME PARTIE**  
**POUVOIRS, VIE POLITIQUE**  
**ET DÉMOCRATIE :**  
**LA “PACIFIC WAY”**

**PART II**  
**POWERS, POLITICAL LIFE**  
**AND DEMOCRACY:**  
**THE “PACIFIC WAY”**



**TITRE PREMIER**  
**L'INGÉNIERIE INSTITUTIONNELLE**  
**ET POLITIQUE**

**TITLE I**  
**INSTITUTIONAL AND POLITICAL**  
**ENGINEERING**



# CHAPITRE 4

## L'EXÉCUTIF DANS LES ÉTATS DU PACIFIQUE SUD

*Thibaut de Berranger\**

---

Résumé : *L'étude comparative des 16 États de la zone du Pacifique Sud – et de Tokelau – objet de ce numéro spécial de la RJP fait apparaître une certaine tension entre d'une part, la volonté assez large d'importer le modèle exécutif, westministérien ou présidentiel, de l'ex-puissance de tutelle, à l'exception notable de Tonga pour le modèle du Royaume-Uni et des Iles Marshall pour le modèle des États-Unis, et, d'autre part, la difficulté plus ou moins bien surmontée d'acclimater ces modèles exécutifs occidentaux à des régimes qui, sauf ceux de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, sont de par leurs traditions et coutumes parfois éloignés des canons démocratiques de l'Occident. Sur la durée cependant, les spécificités ont tendance à s'estomper. Demeure toutefois fréquemment une insuffisante structuration du système partisan de beaucoup de ces pays, qui complique particulièrement la stabilité exécutive de certains d'entre eux.*

### ***The executive power in the South Pacific States***

Summary: *The comparative study of the 16 South Pacific Zone States, in addition to Tokelau, the subject of this special edition of the RJP, points out a tension between, on the one hand, the rather large desire to import the westminsterian or presidential executive model of the former trusteeship – with the notable exception of Tonga under the United Kingdom model and of the Marshall Islands under the United States model – and, on the other hand, the more or less subdued difficulty to adapt these Western executive models to governments that, except in Australia and New Zealand, are by their traditions and customs often far from the democratic principles of the West. Even if those specificities tend to fade over time, there often remains an insufficient partisan structure in many of these countries which particularly complicates their executive stability.*

---

---

\* Maître de conférences de Droit public à l'Université de Nantes, Directeur de l'IPAG, Laboratoire « Droit et Changement Social », UMR CNRS n° 3128.

Au sens *fonctionnel*, le pouvoir exécutif désignait initialement le pouvoir, subordonné, chargé de l'exécution des lois. On sait que cette définition traditionnelle est aujourd'hui dépassée. Le pouvoir exécutif ne se contente pas d'exécuter des décisions prises sans ou en dehors de lui : il est devenu presque partout, y compris dans la région objet de ce numéro spécial de la *Revue Juridique Polynésienne*, un pouvoir qui initie, conçoit et prévoit, devenant ainsi un pouvoir non plus second ou commis, mais central et essentiel dans l'État. Au sens *organique*, les termes de pouvoir exécutif servent à désigner les organes titulaires de ce pouvoir<sup>121</sup>.

Plusieurs des États couverts par cette étude ont une nature fédérale : Australie, Fédération des États de Micronésie, Palau (Palaos)<sup>122</sup>. On précisera donc d'emblée que seule l'organisation du pouvoir exécutif fédéral sera ici analysée, à l'exclusion de celui des entités fédérées<sup>123</sup>.

Au moment où il a cédé à l'amicale pression de l'un des initiateurs et directeurs de ce numéro spécial, l'auteur ne mesurait pas toutes les difficultés de l'entreprise : si la littérature est évidemment abondante, bien que quasi-exclusivement anglophone, sur les régimes australien et néo-zélandais, il n'en est pas de même, à de rares exceptions telles que Fidji, Tonga ou Vanuatu, pour les autres entités ici étudiées. Il existe bien un certain nombre de références comparatives utiles, mais qui commencent toutes à dater<sup>124</sup>. Par

---

<sup>121</sup> M. de Villiers et A. Le Divellec, *Dictionnaire de Droit constitutionnel*, Sirey, 7<sup>ème</sup> éd., 2009, p. 254.

<sup>122</sup> Le système de gouvernement provincial en Papouasie Nouvelle-Guinée, s'il n'est pas fédéral, est cependant très décentralisé, comme il peut l'être en Espagne ou en Italie.

Les Iles Salomon ont élaboré un projet de *Federal Constitution of Solomon Islands Bill 2004*, qui n'est toujours pas adopté. V. J. Corrin, *Breaking the Mould: Constitutional Review in Solomon Islands*, *Revue Juridique Polynésienne*, vol. 13, 2007, pp. 143-168.

<sup>123</sup> Voir dans ce numéro de la *RJP*, la contribution de J.-P. Feldman, *Fédéralismes et nature des régimes dans le Pacifique Sud*.

<sup>124</sup> Y. Ghaï (ed), *Law, Politics and Government in the Pacific Islands States*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1988, 406 p. (spec. pp. 54-106 : *Systems of Government*) ; G. Hassall and C. Saunders (eds), *The Powers and Functions of Executive Government: Studies from the Asia Pacific Region*, Centre for Comparative Constitutional Studies, University of Melbourne, 1994 ; C. Saunders and G. Hassall (eds), *Asia-Pacific Constitutional Yearbook*, vol. 1-5, 1993-1997, Center for Comparative constitutional Studies, Melbourne, 1995-99 ; G. Hassall and C. Saunders, *Asia-Pacific Constitutional Systems*, Cambridge University Press, 2002, 314 p. ; S. Henningham, *The Pacific Islands States*, London, McMillan Press, 1995 ; M. A. Ntumu (ed), *South Pacific Islands Legal Systems*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1993, 660 p. ; D. Paterson (ed), *Pacific Constitutions* (vol. 1, 525 p. : *Polynesia* and vol. 2, 575 p. : *Melanesia and Micronesia*), Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, Suva, 1983, revised 1991 ; P. Sack (ed), *Pacific Constitutions*, Canberra, Research School of Social Sciences, Australian National University, 1982.

ailleurs, si un seul État n'a pas de Constitution écrite formelle (la Nouvelle-Zélande<sup>125</sup>), la place des conventions constitutionnelles non écrites peut être importante même en présence d'une véritable Constitution (Australie). Enfin, le champ d'étude est à lui seul un défi : à côté de deux grands États de type occidental, on trouve 15 entités très hétérogènes, incluant aussi bien de tous petits États tels Nauru, la plus petite république parlementaire du monde (21 km<sup>2</sup>) ; de très jeunes États, comme Palau (depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1994) ; des États menacés purement et simplement de disparition par la montée des eaux due au réchauffement climatique, avec, en premier lieu, les Tuvalu<sup>126</sup>, qui sont aussi, après le Vatican, l'État indépendant le moins peuplé au monde<sup>127</sup>.

La quasi-totalité des États étudiés ont fait preuve d'un mimétisme constitutionnel, parfois adapté aux traditions et coutumes locales, vis-à-vis de leur ex-puissance coloniale, qui a d'ailleurs souvent pesé lourdement lors de la mise en œuvre du processus constituant originaire<sup>128</sup>. C'est ainsi que les anciennes colonies du Royaume-Uni (Australie, Fidji, Kiribati, Nouvelle-Zélande, Salomon, Tuvalu et le condominium franco-britannique du Vanuatu, ex-Nouvelles-Hébrides) ont opté pour un modèle de type parlementaire, ainsi que les territoires autrefois dépendants de l'Australie (Nauru, Papouasie Nouvelle-Guinée) ou de la Nouvelle-Zélande (Cook, Niue, Samoa, Tokelau). Seul Tonga, où un processus de transformation constitutionnelle est en cours, n'a pas adopté le système de l'ex-colonisateur. Quant aux anciens territoires sous domination américaine après la Seconde Guerre mondiale (*United States - administered United Nations Trusteeship: Trust Territory of the Pacific Islands*), ils ont choisi de s'inspirer du modèle présidentiel américain (Micronésie, Palau), à l'exception notable des Iles Marshall.

---

Que soient particulièrement remerciées ici Mmes Delajoud et Ribière, du Service de la Formation continue de l'Université de la Polynésie Française, qui ont permis à l'auteur, à l'occasion de sa troisième mission sur place en avril 2009, d'avoir accès à une documentation difficilement trouvable en métropole.

<sup>125</sup> Les sources du droit constitutionnel néo-zélandais sont en effet extrêmement diverses, écrites ou non, mais, à l'instar du Royaume-Uni et d'Israël, n'incluent pas une Constitution écrite « monolithique », unique et suprême. Le principal document écrit réside dans *The Constitution Act 1986* entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1987 (*NZ Statutes 1986*, n° 114).

<sup>126</sup> M. Joyau, Tuvalu ou l'infortune de mer, *Annuaire de Droit maritime et océanique*, Tome XXVI, 2008, pp. 175-189. Sont aussi très concernés Kiribati et Tokelau.

<sup>127</sup> La population totale cumulée de ces 17 entités s'élevait en 2007 à 33 125 000... dont 30 705 790 pour l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Papouasie Nouvelle-Guinée !

<sup>128</sup> S.A. de Smith, *The New Commonwealth and its Constitutions*, London, Stevens & Sons, 1964. Y. Ghai, The making of Constitutions in the South Pacific: an Overview, *Pacific Perspective*, vol. 13, n° 11, 1988, pp. 1-31. Y.-L. Sage, Emergence et évolution du droit dans les petits États insulaires du Pacifique sud anglophone, *Revue Juridique Polynésienne*, 2001, pp. 23-46.

Le degré d'autonomisation des territoires examinés par rapport à cette ancienne puissance coloniale n'est par ailleurs pas uniforme<sup>129</sup>. Sur les 17 entités étudiées, 11 sont des États pleinement indépendants (Australie, Fidji, Kiribati, Nauru, Nouvelle-Zélande, Papouasie Nouvelle-Guinée, Salomon, Samoa, Tonga, Tuvalu et Vanuatu), 5 sont des États autonomes en libre association avec leur ancienne puissance de tutelle : Iles Cook et Niue pour la Nouvelle-Zélande<sup>130</sup>, Iles Marshall, Fédération des États de Micronésie et Palau pour les États-Unis. Enfin, Tokelau (ex-Iles de l'Union) est depuis 1925<sup>131</sup> un territoire à statut particulier rattaché à la Nouvelle-Zélande<sup>132</sup>.

Pour étudier les systèmes politiques, les anglo-saxons s'appuient volontiers sur le « modèle de Lijphart », qui distingue les régimes politiques en deux grandes catégories : le modèle de Westminster et le modèle consensuel, en se basant sur deux séries de critères regroupés d'une part, autour de la dimension organisation exécutive et partisane, seule retenue ici, et d'autre part, de la dimension fédérale-unitaire, qui ne sera pas abordée. La première série de critères inclut donc la structure de l'exécutif et la composition du Cabinet, la place de l'exécutif dans le système politique, le système partisan, le système électoral et les groupes d'intérêts<sup>133</sup>.

Nous allons donc tenter de cerner le ou les modèles exécutifs choisis par les États de cette région en étudiant successivement la structure organique de ce pouvoir exécutif (I), les modalités de désignation des différents organes exécutifs (II) et le fonctionnement concret de ce pouvoir exécutif : quelle place et quelle stabilité ? (III).

---

<sup>129</sup> Voir dans le présent numéro hors série de la *RJP*, les contributions de la première partie relatives à cette question.

<sup>130</sup> A. Quentin-Baxter, *The New Zealand Model of free Association: what does it mean for New Zealand ?*, *VUWLR*, 2008, n° 39, pp. 607-634.

<sup>131</sup> *Order in Council 1925, Union Islands n°1*.

<sup>132</sup> V. T. Angelo, *The Last of the Island Territories? The Evolving Constitutional Relationship with Tokelau*, *Stout Centre Journal*, 1996 et J. Henderson, *Micro-States and the Politics of Association: The Future of New Zealand's Constitutional Links with the Cook Islands and Tokelau*, in W. vom Busch *et al.* (eds), *New Politics in the Pacific*, Suva: Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1994. Soumise à la pression du Comité de Décolonisation des Nations-Unies, la Nouvelle-Zélande a accepté un projet de Constitution permettant à Tokelau d'évoluer vers un statut d'autonomie en libre-association similaire à celui des Iles Cook ou de Niue. Mais, à deux reprises, les référendums organisés à Tokelau n'ont pas permis d'atteindre le seuil exigé des deux-tiers de votes favorables : 349 voix sur 581 suffrages exprimés soit 60,07 % le 17 février 2006 (v. A. Townsend, *Tokelau's 2006 referendum on self-Government*, *NZJPIL*, 2007, n° 5, p. 121), et 446 voix sur 692 suffrages exprimés soit 64,4 % le 24 octobre 2007.

<sup>133</sup> A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries*, Yale University Press, 1999.

## I LA STRUCTURE ORGANIQUE DU POUVOIR EXECUTIF

Si tous les pays examinés ont un Chef de l'État (A), la position de Chef du Gouvernement n'existe pas toujours de manière distincte (B). Il y a partout un Cabinet ou une Administration exécutive, de type parlementaire ou non (C) et, dans quelques cas, un organe coutumier placé auprès de l'exécutif (D).

### A La constante d'un chef de l'État<sup>134</sup>

Sans exception, il existe un Chef de l'État, héréditaire, nommé ou élu, dans chacune des 17 entités couvertes par cet article. Ce peut être soit un monarque constitutionnel (1), soit un Président en régime parlementaire (2), soit enfin un Président en régime présidentiel (3).

#### 1 Les monarchies constitutionnelles

Sur les dix pays ayant à leur tête un monarque, la grande majorité a adopté un système de type westminstérien (a), tandis que se singularisent les Samoa et Tonga (b).

(a) La plupart de ces régimes sont donc de type parlementaire, inspirés du système de Westminster<sup>135</sup>. Système dans lequel, au Royaume-Uni, si l'exécutif appartient officiellement au monarque siégeant en son Conseil Privé, la réalité du pouvoir de décision est aux mains du Cabinet dirigé par le Premier ministre.

Parmi les 16 États (plus Tokelau) objet de cette étude, huit ont pour chef le souverain héréditaire britannique, c'est-à-dire la Reine Elisabeth II, non en tant que Reine du Royaume-Uni, mais distinctement en tant que Reine de chacun de ces huit États ou territoires<sup>136</sup> : Reine du Commonwealth of Australia (art. C.61<sup>137</sup>) ; Chef d'État des Iles Cook *in right of New Zealand* (art. C.2<sup>138</sup>) ; de Niue *in right of New Zealand* (art. C.1<sup>139</sup>)

<sup>134</sup> Y. Ghai, The Head of State in the Pacific Islands States, *Warwick Law Working Papers* 9, n° 1, September 1986. Y. Ghai et J. Cottrell, *Heads of State in the Pacific: a Legal and Constitutional Analysis*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1990, 290 p.

<sup>135</sup> Se reporter aussi dans ce numéro spécial de la *RJP* à la contribution de T. Daups, Les Parlements du Pacifique.

<sup>136</sup> La formule « rituelle » est la suivante : “ *Elizabeth the Second, [optionnel : by the Grace of God] Queen of [nom de l'État] and of Her other Realms and Territories, Head of the Commonwealth [Defender of the Faith, uniquement en Nouvelle-Zélande]* ”.

<sup>137</sup> Le *Commonwealth of Australia Constitution Act* date du 9 juillet 1900 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1901 lors de l'accession à l'indépendance. Il faudra néanmoins attendre l'*Australia Act* du 2 mars 1986 pour voir abolis les derniers liens juridiques avec le Royaume-Uni.

<sup>138</sup> *Cook Islands Constitution Act* (NZ) 1964 et 1965.

<sup>139</sup> *Niue Constitution Act* 1974 (NZ).

; Reine de la Nouvelle-Zélande (Section 2 §1 du *NZ Constitution Act 1986*<sup>140</sup>) ; Reine de Papouasie Nouvelle-Guinée (art. C.82 et 85<sup>141</sup>) ; Reine des Iles Salomon (art. C.1<sup>142</sup>) ; Chef d'État de Tokelau *in right of New Zealand* (*Tokelau Act 1948 NZ*, Préambule et art.3<sup>143</sup>) et, enfin, Reine des Tuvalu (art. C.48<sup>144</sup>).

Et, si certains courants politiques – essentiellement en *Australie* et en *Nouvelle-Zélande* – prônent parfois l'établissement d'une République, l'attachement des habitants de ces États à la monarchie a pu être vérifié en plusieurs occasions : le 6 novembre 1999, la création d'une République australienne était repoussée lors d'un référendum (obligatoire pour toute modification de la Constitution fédérale, art. C.128), dont la première question était : « l'Australie doit-elle devenir une République avec à la place de la Reine et du Gouverneur Général un Président désigné par le Parlement à la majorité des deux-tiers de ses membres ? »<sup>145</sup> ; de même, dès 1991, le Parlement des *Tuvalu* avait approuvé que soit étudiée la possibilité de transformer le pays en République : à cette question récurrente de la vie politique tuvaluane, les électeurs ont répondu « non » lors du référendum constitutionnel organisé sur le sujet le 30 avril 2008<sup>146</sup>. Il n'est cependant pas exclu que ce débat revienne sur le devant de la scène australienne et néo-zélandaise en

---

<sup>140</sup> “The Sovereign *in right of New Zealand* is the head of State of New Zealand, and shall be known by the royal style and titles proclaimed from time to time.” Le *Royal Titles Act 1974* évoque “Elizabeth the Second, by Grace of God Queen of New Zealand and Her Other Realms and Territories [Niue, Cook, Tokelau], Head of the Commonwealth, Defender of the Faith”.

<sup>141</sup> Constitution du 16 septembre 1975.

Le *Constitutional Planning Committee* avait recommandé lors de la préparation du projet de Constitution de la Papouasie Nouvelle-Guinée de ne pas conserver le monarque britannique comme Chef de l'État et de supprimer purement et simplement la fonction, afin d'effacer le passé colonial. Cette recommandation n'a pas été suivie par le Gouvernement Somare, qui a jugé indispensable de maintenir un Chef de l'État distinct du Gouvernement.

<sup>142</sup> *The Constitution of Solomon Islands* entrée en vigueur le 7 juillet 1978.

<sup>143</sup> Les Tokelau n'ont pas de Constitution et sont administrées en vertu du *Tokelau Islands Act* de 1948, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1949 et amendé en 1970. Si le projet de Constitution élaboré en 2005 dans l'optique d'un passage à l'autonomie en libre-association avec la Nouvelle-Zélande devait finalement entrer en vigueur, le Chef de l'État demeurerait la Reine Elisabeth II *in right of the Realm of New Zealand*.

<sup>144</sup> *The Constitution of Tuvalu*, 1<sup>er</sup> octobre 1978 et *Royal Style and Titles Act* n° 1, 1987. *Constitution of Tuvalu Act 1986*, Commonwealth Law Bulletin, 1987, vol. 13 (1) 3-4.

<sup>145</sup> Plus de 54 % de « non ». V. B. Harris, *A New Constitution for Australia*, Cavendish, London, 2002, 313 p.

<sup>146</sup> Sur 1939 suffrages exprimés (soit une participation de seulement 20 %), 1260 contre 679 ont affirmé leur attachement à la forme monarchique. *Tuvaluans vote against Republic*, Tuvalu News, 30 avril 2008 et *Tuvalu votes to maintain Monarchy*, Radio Australia, 17 juin 2008.

particulier<sup>147</sup>. Par ailleurs, le projet de *Federal Constitution of Solomon Islands Bill 2004* conduirait, s'il était adopté, à l'instauration d'une République avec à sa tête un Président élu par le nouveau Parlement fédéral (Chapitre 7, articles 73 à 81 du projet).

Dans ces sept États, ainsi qu'à Tokelau, le monarque, à qui est confié théoriquement le pouvoir exécutif<sup>148</sup>, est représenté généralement par un Gouverneur Général, ayant la nationalité de chacun de ces États indépendants et qui, en principe, soit en vertu de la Constitution, soit par convention constitutionnelle, ne peut exercer ses compétences exécutives, théoriquement étendues, que sur la recommandation ou l'avis du Premier ministre, du Cabinet ou de ses membres<sup>149</sup>. Son rôle est donc en réalité essentiellement cérémonial, protocolaire et honorifique, mais n'exclut pas le conseil, l'incitation et l'avertissement (le tryptique « *advising, encouraging and warning* »).

Demeure cependant parfois dans certains États (notamment Australie et Nouvelle-Zélande) la question controversée des *reserve powers*, qui sont normalement exercés sur l'avis du Premier ministre ou des ministres (tels que nomination et renvoi des ministres, convocation, prorogation, dissolution ou refus de dissolution du Parlement, sanction royale et promulgation ou non des textes de loi). Ces pouvoirs, dont l'étendue, mais surtout l'utilisation, ne sont pas toujours clairement définies, permettent au monarque, ou plutôt à son représentant, d'être l'arbitre en temps de crise et le défenseur ultime de la Constitution. On estime ainsi que cela permet de démettre un Gouvernement qui agit de manière inconstitutionnelle.

---

<sup>147</sup> Sur cette question, cf. A. Townsend, *The Strange Death of the Realm of New Zealand: The Implications of a New Zealand Republic for the Cook Islands and Niue*, Victoria University of Wellington. S. Levine, *The New Zealand Constitution: Context, Conventions and Contemporary Issues*, *RJP*, 2002, pp. 225-240. Voir la proposition de Constitution écrite visant à créer la *Republic of New Freeland* du très minoritaire *Libertarian Party*...

<sup>148</sup> *Australie*, art. C.61 : « Le pouvoir exécutif de la Fédération est confié à la Reine et il est exercé par le Gouverneur Général qui représente la Reine ». *Cook*, art. C.12 : « (1) L'autorité exécutive des Iles Cook sera confiée à sa majesté la Reine au droit de la Nouvelle-Zélande. (2) Sous réserve des dispositions de cette Constitution, l'autorité exécutive des Iles Cook peut être exercée au nom de sa Majesté par le Représentant de la Reine soit directement, soit par des autorités qui lui sont subordonnées ». *Niue*, art. C.1<sup>er</sup> : « L'autorité exécutive de Niue est confiée à sa Majesté la Reine au droit de la Nouvelle-Zélande, et le Gouverneur Général de Nouvelle-Zélande est en conséquence le représentant de sa Majesté la Reine dans les relations avec Niue ». *Papouasie Nouvelle-Guinée*, art. C.138 : « Sous réserve des dispositions de cette Constitution, le pouvoir exécutif du Peuple est confié au Chef de l'État, pour être exercé suivant la Division V.2 ». *Iles Salomon*, art. C.30 §1 : « L'autorité exécutive du peuple des Iles Salomon est confiée au Chef de l'État ». *Tuvalu*, art. C.61 §1 : « L'autorité exécutive de Tuvalu est principalement confiée au Souverain, et au Gouverneur Général en tant que représentant du Souverain ».

<sup>149</sup> *Australie*, art. C.63 et convention constitutionnelle ; *Cook*, art. C.5 ; *Niue*, art. C.2 ; *Nouvelle-Zélande Constitution Act 1986*, Sections 2, 3 et 3A ; *Papouasie Nouvelle-Guinée*, art. C.86 ; *Tuvalu*, art. C.52.

C'est ainsi que ces pouvoirs ont été utilisés pour la dernière fois lors de la crise constitutionnelle de 1975 par le Gouverneur Général d'*Australie*<sup>150</sup> : le 11 novembre 1975, Sir John Kerr a destitué le Gouvernement du Premier ministre travailliste Gough Whitlam parce que celui-ci n'avait pas respecté la convention constitutionnelle qui veut que, lorsque le Gouvernement ne peut pas obtenir le vote des recettes de l'État, le Premier ministre doit soit démissionner, soit demander la dissolution du Parlement. Mais, de son côté, le Premier ministre pouvait arguer qu'en l'espèce deux autres conventions n'avaient pas été respectées : d'une part, celle selon laquelle lorsqu'un siège devient vacant au Sénat, le Gouvernement de l'État fédéré concerné, s'il décide de pourvoir à la vacance du poste, doit choisir le remplaçant dans le parti du sénateur sortant – si ce parti existe toujours – et, d'autre part, celle qui interdit au Sénat fédéral de voter contre les recettes fiscales quand le parti qui est majoritaire au Sénat ne l'est pas simultanément à la Chambre des Représentants<sup>151</sup>.

En *Nouvelle-Zélande*, la doctrine estime généralement que le Gouverneur Général pourrait ainsi agir de manière indépendante dans des circonstances – extrêmes et assez hypothétiques – telles qu'un Premier ministre ne respectant pas les conventions constitutionnelles ou qu'un Parlement sans majorité claire à l'issue des élections législatives<sup>152</sup>. Dans ces situations exceptionnelles et jusqu'ici non rencontrées à l'exception de la nomination d'un Premier ministre après des élections législatives, le Gouverneur Général agissant de son propre chef devra veiller à toujours apparaître comme un représentant neutre du monarque.

En 1991 en *Papouasie Nouvelle-Guinée*, le Gouverneur Général, Sir Serei Eri, refusa d'exécuter une décision de justice révoquant un ministre convaincu de corruption. Le Cabinet demanda alors à la Reine Elisabeth II de révoquer Sir Eri en vertu de l'art. C.93, mais il démissionna de lui-même mettant fin à la crise constitutionnelle.

Aux Iles *Salomon*, plusieurs situations de crise ont également conduit le Gouverneur Général à exercer certains pouvoirs de manière indépendante : par exemple, la crise constitutionnelle de l'automne 1994 due à l'absence de majorité pour soutenir le Gouvernement<sup>153</sup> ou encore la crise politique du second semestre 2007 déclenchée par la

---

<sup>150</sup> A noter que, depuis 1965, le Gouverneur Général est toujours un(e) australien(ne) et que l'actuelle titulaire est la première femme nommée à cette fonction.

<sup>151</sup> G. Whitlam, *The Truth of the Matter*, Penguin, 1999, reprint Melbourne University Press, 2005.

<sup>152</sup> J.B. Ringer, *An Introduction to New Zealand Government*, Hazard Press, 1991, spec. p.57 ; G. Palmer, *Unbridled Power: An Interpretation of NZ's Constitution and Government*, Oxford University Press, 1987, spec. pp. 29-32.

<sup>153</sup> *Solomon Star*, 19 octobre 1994, p. 2 et 26 octobre 1994, p. 1. R. Barltrop, *Constitutional Crisis in the Solomon Islands*, Round Table, 1995, n° 335, pp. 343-351.

nomination comme *Attorney General* de Julian Moti, recherché par l'Australie pour des charges d'abus sexuel sur mineur<sup>154</sup>.

Au total, ces hypothèses dans lesquelles le représentant du monarque prend des décisions exécutives de son propre chef, sans l'avis ou le conseil du Gouvernement ou de l'un de ses membres, ne se rencontrent que très exceptionnellement. La règle est bien dans ces huit entités que le représentant du monarque ne peut pas décider seul, de sa propre initiative.

Le Gouverneur Général est dans certains cas assisté d'un *Conseil exécutif* qu'il préside et qui le conseille dans l'exercice de ses pouvoirs (Australie, art. C. 62 ; Nouvelle-Zélande, Section 3A du *NZ Constitution Act 1986*, composé des ministres de la Couronne), mais dont le rôle est purement formel<sup>155</sup>. En effet, se réunissant généralement chaque semaine (Nouvelle-Zélande *après* la réunion du Cabinet) ou toutes les deux semaines (Australie), ce Conseil se contente de donner formellement force légale aux décisions gouvernementales prises lors des réunions du Cabinet. En réalité, la fonction essentielle du poste de Gouverneur Général est d'incarner l'unité et l'identité du pays et d'œuvrer à celles-ci de manière non partisane.

Le Gouverneur Général exerce ses fonctions sans nécessairement en référer au monarque qu'il représente (Australie, Nouvelle-Zélande). En revanche, il est souvent prévu que le Premier ministre de ces États informe le Gouverneur Général de la conduite des affaires<sup>156</sup>.

Il faut développer le cas particulier de la Nouvelle-Zélande à laquelle sont associés ou rattachés trois territoires : Cook, Niue et Tokelau. Si le Gouverneur Général de Nouvelle-

---

<sup>154</sup> N. Tuhaika, "Governor General Urges Government to set date for Parliament meet", *Solomon Times*, 23 novembre 2007.

<sup>155</sup> F.M. Brookfield, *The Governor General and the Constitution*, in H. Gold (ed), *NZ Politics in Perspectives*, 3<sup>rd</sup> ed., Longman Paul 1992, pp. 162-173.

<sup>156</sup> Par exemple, *The 1983 New Zealand Letters Patent* prévoient que "Our Ministers of the Crown in New Zealand shall keep our Governor-General fully informed concerning the General conduct of the Government of our said Realm, so far as they are responsible therefore, and shall furnish our Governor-General with such information as he may request with respect to any particular matter relating to the Government of our said Realm". Ou encore l'article C.32 aux Iles *Salomon* : "The Prime Minister shall keep the Governor-General fully informed concerning the general conduct of the government of Solomon Islands and shall furnish the Governor-General with such information as he may request with respect to any particular matter relating to the government of Solomon Islands". Ou, enfin, l'article C.59 aux *Tuvalu* : "The Governor-General, as the representative of the Sovereign, is entitled: (a) to be informed by the Prime Minister concerning the general conduct of the Government of Tuvalu; and (b) to be given by the Prime Minister any information that he asks for with respect to any particular matter relating to the Government of Tuvalu.", etc.

Zélande y représente la Reine, c'est en effet sans préjudice de la fonction, des pouvoirs et de l'autorité de toute autre personne nommée pour la représenter dans une partie de la Nouvelle-Zélande<sup>157</sup>.

Ainsi, aux Iles *Cook*, le Chef de l'État, Elisabeth II, est représentée depuis 1982<sup>158</sup> par *The Queen Representative in the Cook Islands* (art. C.3). Comme les Gouverneurs Généraux, il doit, sauf exception prévue par la Constitution, agir sur avis du Cabinet, du Premier ministre ou d'un ministre (art. C. 5 §1). Il faut noter que, de 1965 à 1982, le Haut-Commissaire nommé par le Gouvernement néo-zélandais représentait également la Reine. Depuis le *New Zealand Representation Act* de 1980, sa fonction se limite donc à la représentation diplomatique de la Nouvelle-Zélande. La réunion du Cabinet et du Représentant de la Reine forme le Conseil exécutif (art. C. 22). Les principales responsabilités du Représentant de la Reine sont de représenter sa Majesté dans les Iles Cook, d'agir en faveur de l'unité nationale au-dessus des contingences politiques, de promulguer les lois et de recevoir les accréditations diplomatiques.

A *Niue*, autre État autonome en libre association avec la Nouvelle-Zélande depuis le 19 octobre 1974, est institué un Haut-Commissaire néo-zélandais, dont le rôle est purement diplomatique, représentant le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande<sup>159</sup>. Quant au Gouverneur Général de Nouvelle-Zélande, qui représente officiellement la Reine<sup>160</sup>, il n'intervient que fort peu, l'art. C.2 §2 prévoyant que c'est le Cabinet de Niue qui y exerce l'autorité exécutive au nom de la Reine et possède la direction générale et le contrôle de l'exécutif.

Enfin, à *Tokelau*, le Gouverneur Général de Nouvelle-Zélande est représenté depuis 1926 par l'Administrateur des Iles Tokelau, nommé depuis septembre 1980<sup>161</sup> par le Ministre néo-zélandais des Affaires étrangères et du Commerce. Le 27 janvier 1994, la

---

<sup>157</sup> V. 1983 *Letters Patent Constituting the Office of Governor-General of New Zealand*.

<sup>158</sup> *Section 2 of the Constitution Amendment (n°10) Act 1981-82*.

<sup>159</sup> Selon le *State Services Act 1962*, il devait être nommé un Représentant de la Nouvelle-Zélande à Niue, résidant sur place et représentant le Gouvernement néo-zélandais. Le *State Services Act 1962* a été abrogé et remplacé par le *State Sector Act 1988*. A partir du 2 août 1993, après l'adoption du *Foreign Affairs Amendment Act* par la Chambre des Représentants néo-zélandais, la fonction de ce Représentant a été transformée en celle de Haut-Commissaire.

<sup>160</sup> Art. C.1<sup>er</sup>, *Constitutional Provisions Act 1982* et *Letters Patent of 1983 for the Office of the Governor General of New Zealand*.

<sup>161</sup> *Tokelau Administration Regulations (NZ) 1980*. Auparavant, de 1926 à 1974, l'Administration de Tokelau dépendait du Ministère des Affaires maori et Iliennes. Puis, en novembre 1974, cette Administration fut transférée au Ministère des Affaires étrangères et, jusqu'en 1980, c'est le Secrétaire néo-zélandais aux Affaires étrangères qui administrait Tokelau.

plupart des compétences décisionnelles de l'Administrateur ont été transférées au Parlement local et, au 1<sup>er</sup> juillet 2004, des pouvoirs importants ont été transférés par celui-ci aux trois conseils villageois (Atafu, Fakaofu et Nukunonu), à présent en charge de la gestion de tous les services publics sur leur atoll. Le représentant néo-zélandais n'exerce donc essentiellement qu'un rôle d'assistance et de contrôle (il peut ainsi, dans les 30 jours de sa communication, refuser un texte adopté par le Parlement monocaméral ou *General Fono*, dont le pouvoir législatif limité est précisé par le *Tokelau Amendment Act 1996 (NZ)* entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 1996 : la paix, l'ordre et le bon gouvernement de Tokelau, y compris en matière fiscale<sup>162</sup>). L'Administrateur ne résidant pas à Tokelau, la présence du Gouvernement néo-zélandais est assez légère. Ce qui explique peut être en partie l'échec des référendums d'autodétermination de 2006 et 2007<sup>163</sup>.

(b) Deux systèmes monarchiques se singularisent par rapport aux huit précédemment évoqués : Samoa et Tonga.

Les Samoa offrent l'originalité d'avoir une monarchie constitutionnelle... élective, adaptée aux traditions samoanes (*Fa'a Samoa* ou *Samoan Custom Way*<sup>164</sup>). Le Chef de l'État est appelé par la Constitution *O le Ao O le Malo* (art. C.16<sup>165</sup>). Et les modalités de sa désignation sont tout à fait uniques (V. *infra* point II.B.1.c). Si la Constitution lui confie le pouvoir exécutif (art. C.31), ce n'est pas lui qui dirige le Gouvernement et il ne dispose que de quelques pouvoirs propres limités. Il doit agir, sauf exception, sur la demande ou le conseil du Cabinet, du Premier ministre ou d'un ministre (art. C. 26). Il doit être informé de la conduite des affaires du pays par le Premier ministre (art. C.27). Comme en Australie et en Nouvelle-Zélande, il existe un Conseil Exécutif réunissant le Chef de l'État, le Premier ministre et les ministres. Mais c'est bien le Cabinet dirigé par le Premier ministre qui prend les décisions : ce Conseil exécutif est largement formel et les entérine (art. C.39 et C.40). Comme le souverain britannique, le Chef de l'État samoan est compris dans la définition du Parlement (art. C. 42).

Tonga enfin, apparaît comme le dernier véritable royaume du Pacifique<sup>166</sup>. Ancien protectorat britannique à partir de 1900, le pays est indépendant depuis le 4 juin 1970 et

<sup>162</sup> Voir aussi *Tokelau Act 1948*, art.3A et art.3F.

<sup>163</sup> V. *supra* note 12.

<sup>164</sup> Par exemple, le suffrage était restreint jusqu'à fin 1990 et l'adoption à cette époque par référendum de la loi constitutionnelle permettant à tout adulte de plus de 21 ans de voter, ou, encore aujourd'hui, seuls les chefs traditionnels (*matai*) peuvent être élus au Parlement.

<sup>165</sup> *Constitution of the independent State of [Western : qualificatif abandonné en juillet 1997] Samoa 1960*, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1962.

<sup>166</sup> E. Afeaki, Tonga: The last Pacific Kingdom, in R. Crocombe et A. Ali (eds), *Politics in Polynesia*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1983.

dispose de l'une des plus anciennes constitutions écrites encore en vigueur au monde, celle du 4 novembre 1875<sup>167</sup> révisée le 1<sup>er</sup> janvier 1967, dans la perspective du passage à l'indépendance. La Constitution de 1875 avait confirmé le droit et le titre du Roi George Tupou I<sup>er</sup> à la couronne du Royaume de Tonga (art. C.32)<sup>168</sup> et la révision de 1967 fait le choix d'une monarchie constitutionnelle dirigée par le Roi de l'époque Taufa'ahau Tupou IV (art. C.31). Les règles de succession au trône sont strictement définies par la Constitution (art. C.32, 33, 42 et 43). Jusqu'à une période récente, le Roi, en son Conseil Privé, Chef de l'État, Chef de l'Exécutif et Commandant suprême des forces du pays, était le personnage central de l'exercice du pouvoir<sup>169</sup>, longtemps exercé d'une manière assez autocratique et traditionnelle. Il semble toutefois que le dernier monarque ait engagé nettement le pays dans la voie de la démocratisation parlementaire que son prédécesseur avait timidement envisagée<sup>170</sup>.

---

A noter, la volonté de Joinville Pomare, dont la généalogie – et donc la légitimité – est d'ailleurs contestée, de se faire sacrer Roi de Tahiti le 9 septembre 2009 et de réinstaller un système de chefferies coutumières (*Tahiti Presse*, 22 août 2009).

<sup>167</sup> S. Latukefu, *The Tongan Constitution: A brief History to celebrate its Centenary*, Nuku'alofa, Tongan Traditions Committee, 1975.

<sup>168</sup> Monarchie instaurée en 1845, avec l'unification des *Friendly Islands* à l'issue d'une guerre civile et la fondation de l'actuelle dynastie.

<sup>169</sup> En vertu de l'art. C.41, « Le Roi est le Souverain de tous les Chefs et de tout le peuple. La personne du Roi est sacrée. Il gouverne le pays mais les ministres sont responsables [NDLR : devant le Conseil Privé et non devant le Parlement]. Tous les actes adoptés par l'Assemblée Législative doivent revêtir la signature du Roi avant de devenir des lois ».

<sup>170</sup> E. Hau'Ofa, *Thy Kingdom Come: The Democratisation of Aristocratic Tonga*, Conference for the Association for Social Anthropology in Oceania, Kona, Hawaii, 24-28 March 1993. G. Powles, Testing Tradition in Tonga: Approaches to Constitutional Change, *Revue Juridique Polynésienne*, vol. 13, 2007, pp. 111-142. G. Powles, Constitutions and People's Values: Changing the Constitution of Tonga, in E. Wood-Ellem (ed), *Tonga and the Tongans: Heritage and Identity*, Alphington: Tonga Research Association, 2007, pp. 25-45.

Le Roi George Tupou V a ainsi accepté de sanctionner, le 23 juillet 2008, le *Constitutional and Electoral Commission Act n° 5 2008* qui met en place une Commission indépendante de cinq membres chargée de proposer les réformes constitutionnelles et électorales sur la voie d'une plus grande démocratie. Ayant débuté ses travaux en janvier 2009, elle a remis au Conseil Privé et à l'Assemblée Législative son rapport intérimaire le 5 juin 2009 et son rapport final le 5 novembre 2009, comprenant 82 recommandations, les 42 premières concernant le monarque, le Conseil privé et le Cabinet, et rendu public le 9 (J. Latu, Tongan Commission calls for more people's seats and less political powers for King, *Pacific Scoop*, 10 nov. 2009 ; P. Fonua, Commission pessimistic over ability of Assembly to meet 2010 election deadline, *Matangitonga*, 12 nov. 2009). Des réformes devraient ensuite être engagées afin d'organiser de véritables élections législatives démocratiques en principe en novembre 2010. Tupou V a ensuite annoncé le 29 juillet 2008 qu'il renonçait à gouverner directement et qu'il s'engageait à agir désormais sur la recommandation du Premier ministre, empruntant ainsi le chemin qui mène au *Westminster Model*... (Voir *Tonga's King to cede key powers*, BBC, 29 juillet 2008, reproduisant les termes utilisés par le porte-parole du Roi : « The King is

## 2 Les Républiques parlementaires

Elles sont au nombre de cinq. On trouve d'abord l'exemple d'un État qui, devenu indépendant du Royaume-Uni le 10 octobre 1970 après près d'un siècle de colonisation, a dans un premier temps conservé le monarque héréditaire britannique comme Chef de l'État : il s'agit de *Fidji* dont la première constitution de 1970 reconnaissait Elisabeth II comme souveraine (Reine des Fidji), représentée classiquement (V. *supra* point I.A.1.a) par un Gouverneur Général. Mais, à la suite de deux coups d'État militaires, la République fut unilatéralement proclamée le 6 octobre 1987. C'est donc désormais un Président qui à partir du 6 décembre 1987 sera le Chef de l'État fidjien. Mais, également détenteur théorique du pouvoir exécutif (art. C.85 abrogé) comme son prédécesseur le Gouverneur Général représentant le monarque, il est sauf exception prévue par la Constitution tenu d'agir en accord avec les avis du Cabinet ou de ses membres (art. 96 C. abrogée de 1997). Il est avant tout le symbole de l'unité de l'État (art. C.86 abrogé). Il doit être tenu informé par le Premier ministre de la conduite des affaires du pays (art. C.104 abrogé). Elisabeth II conserve cependant le titre purement honorifique de « Chef suprême des Îles Fidji » (*Tui Viti*). Le Grand Conseil des Chefs lui reconnaît encore le statut de suprématie symbolique<sup>171</sup>, et le buste d'Elisabeth II apparaît toujours sur les billets de dollars fidjiens... Et le Commodore Frank Bainimarama, à la tête du Gouvernement illégitime depuis le 5 janvier 2007, se déclare monarchiste et favorable au rétablissement d'Elisabeth II comme Chef de l'État<sup>172</sup> !

L'État de *Kiribati* (ex-Iles Gilbert) est également une république parlementaire depuis son indépendance du Royaume-Uni le 12 juillet 1979 : elle a à sa tête un Président (assisté d'un Vice-Président nommé par lui parmi les députés<sup>173</sup>) ou *Beretitenti* (art. C. 30 §1).

Les Îles *Marshall* apparaissent comme une singularité au sein de l'ensemble des pays étudiés : c'est le seul État qui n'a pas adopté la forme de régime de l'ex-puissance

to surrender his role in day-to-day governmental affairs and be guided by the Prime Minister (...). The Sovereign of the only Polynesian Kingdom is voluntarily surrendering his powers to meet the democratic aspirations of many of his people ». Le pays semble donc à présent véritablement en route vers le modèle de Westminster...

Sous le règne (1965-2006) de son prédécesseur Tupou IV, le Mouvement pro-Démocratie avait été fondé en 1992 et le premier parti politique (*Tonga Democratic Party*, devenu en avril 2005 *People's Democratic Party*) créé en 1994. Le Roi avait aussi, sous la pression de manifestations et de grèves, accepté en mars 2005, de nommer deux ministres élus du peuple et non exclusivement des nobles et, le 30 mars 2006, de désigner le premier Premier ministre non noble depuis S. Baker à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle.

<sup>171</sup> *Fiji Chiefs say Britain's Elizabeth still Queen of Fiji*, Radio New Zealand International, 19 novembre 2002.

<sup>172</sup> Interviewed by G. Davis, *Despot for Diversity* [Bainimarama], in *The Australian*, 1<sup>er</sup> mai 2009.

<sup>173</sup> Article C.39 §2.

coloniale, en l'occurrence les États-Unis, avec lesquels elles demeurent en libre association depuis le 21 octobre 1986<sup>174</sup>. Il s'agit bien d'une république parlementaire avec à sa tête un Président aux pouvoirs essentiellement honorifiques (art. C.5 Section 3)<sup>175</sup>.

La République de *Nauru* est indépendante de l'*Australia-administered United Nations Trusteeship* depuis le 31 janvier 1968<sup>176</sup> avec un Président pour Chef de l'État (même si l'expression *Head of State* n'apparaît pas dans la Constitution, cette fonction est implicite). Si le pouvoir exécutif est confié au Cabinet dans son ensemble (art. C.17), il reste que le Président est devenu la principale autorité du système constitutionnel nauruan.

L'État du *Vanuatu*, indépendant depuis le 30 juillet 1980 d'une monarchie (britannique) et d'une république (française), a fait le choix de la forme républicaine de gouvernement : le Chef de l'État y est donc un Président, symbole de l'unité de la Nation (art. C.33<sup>177</sup>). Son rôle est essentiellement honorifique, puisqu'en vertu de l'art. C.39 §1, « Le pouvoir exécutif du peuple de la République du Vanuatu est exercé par le Premier ministre et le Conseil des ministres ». Le Premier ministre doit le tenir pleinement informé de la conduite générale du Gouvernement de la République (art. C.39 §2). Cependant, dans certaines situations de crise politique (pas rares dans ce pays), le Chef de l'État a pu jouer un rôle d'arbitre défenseur de la Constitution (par exemple, le refus du Président Timakata de dissoudre le Parlement fin 1992).

On constate donc que les Présidents Chefs de l'État de ces Républiques parlementaires ont la même obligation d'agir sur l'avis du Gouvernement ou de l'un de ses membres et la même fonction essentiellement cérémoniale que le Représentant de la Reine dans les autres États, même si à Nauru, et dans une moindre mesure à Kiribati, le Chef de l'État est devenu un personnage important de l'exécutif collégial.

---

<sup>174</sup> Accord-cadre : *Compact of Free Association (US and Marshall)*, 1986 and *Amended Compact*, 2004. La Constitution des Iles Marshall date du 1<sup>er</sup> mai 1979, adoptée lors de l'acquisition de l'autonomie interne, qui fut une étape transitoire vers l'indépendance en 1986.

<sup>175</sup> Au moment de l'élaboration de la Constitution de 1979, le *Procedure and Jurisdiction Committee of the Constitutional Convention* expliquait ce choix de n'avoir que des élections législatives ainsi : « The Marshall Islands have never been governed under a system where the head of the executive branch was democratically elected ».

<sup>176</sup> Nauru, qui n'a pas d'armée, mais seulement une police locale, délègue sa politique de défense à l'Australie.

<sup>177</sup> Constitution de la République du Vanuatu entrée en vigueur le 30 juillet 1980. V. C.J. Lynch, *The Constitution of Vanuatu*, Parliamentarian, vol. 62, 1981, p. 46.

### 3 Les Républiques présidentielles

Deux États seulement, ayant vécu l'influence des États-Unis, se rangent sans surprise dans cette dernière catégorie. Tout d'abord, les *États fédérés de Micronésie* (FSM), État indépendant depuis le 3 novembre 1986 en libre-association avec les États-Unis<sup>178</sup>, ont opté, quoique avec certaines adaptations, pour le modèle fédéral et, surtout pour notre propos, présidentiel de l'ex-colonisateur. L'exécutif est en effet intégralement confié à un Président<sup>179</sup> qui cependant, ainsi qu'on le verra plus loin, n'est pas élu par le peuple. On trouve aussi un Vice-Président, qui terminera le mandat si nécessaire (démission, décès ou incapacité du Président : art. C.10, Section 6) et qui n'a d'autres fonctions que celles que veut bien lui confier le Président. Le Président est le symbole de la souveraineté et de l'unité des FSM. Les commentateurs font observer que le Gouvernement central est relativement faible, compte tenu des pouvoirs importants accordés par la Constitution aux Gouvernements des quatre États fédérés.

De la même manière, la République de *Palau* (Palaos ou Belau) a largement décalqué le modèle fédéral et présidentiel des USA, dont elle est devenue indépendante seulement le 1<sup>er</sup> octobre 1994 – après 8 référendums et une révision de la Constitution du 1<sup>er</sup> janvier 1981 – et avec lesquels elle est désormais en libre-association<sup>180</sup>. L'exécutif appartient en totalité au Président fédéral (art. C.8 Sections 1 et 7), élu en même temps qu'un Vice-Président chargé d'achever le mandat présidentiel en cas de difficulté (art. C.8 Section 11). Ce Vice-Président est membre du Cabinet et exerce les pouvoirs que le Président veut bien lui confier.

#### **B La position le plus souvent, mais pas toujours, distincte de Chef du Gouvernement**

##### *1 Un poste de Chef du Gouvernement distinct de celui de Chef de l'État*

On trouve en effet l'existence du poste de Premier ministre dans 12 des 17 entités étudiées : en *Australie* (par convention, car, en dépit de l'importance de la charge, la Constitution de 1900 l'ignore de même que l'existence du Cabinet) ; aux Iles *Cook* (art. C.13), aux Îles *Fidji* (art. C.98) ; à *Niue* (art. C.4) ; en *Nouvelle-Zélande* (par convention constitutionnelle, alors que c'est là aussi le principal personnage de l'exécutif) ; en *Papouasie Nouvelle-Guinée* (art. C.142) ; aux Iles *Salomon* (art. C.33 §1) ; aux *Samoa*

<sup>178</sup> Accord-cadre : *Compact of Free Association (US and FSM)*, 1986 and *Amended Compact*, 2004. La Constitution de Micronésie, adoptée par référendum le 12 juillet 1978, est entrée en vigueur le 10 mai 1979, lors de l'acquisition de l'autonomie interne, qui fut, comme aux Iles Marshall, une étape transitoire vers l'indépendance en 1986. Le 22 décembre 1990, le Conseil de Sécurité de l'ONU ratifiait la fin de la tutelle des USA.

<sup>179</sup> Art. C.10 Section 1 : « Le pouvoir exécutif fédéral est confié au Président des États fédérés de Micronésie ».

<sup>180</sup> Accord-cadre : *Compact of Free Association (US and Palau)*, 1982, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1994.

(art. C.32 §2a) ; à *Tokelau*, territoire néo-zélandais, il y a depuis 1992 un chef du Gouvernement local, le *Ulu-o-Tokelau* ; à *Tonga* (art. C.51) ; aux *Tuvalu* (art. C.62 §1) et, enfin, au *Vanuatu* (art. C.39). A l'exception, sous réserve des évolutions en cours<sup>181</sup>, de *Tonga*, le Premier ministre, selon le modèle de Westminster, est partout ailleurs le personnage-clé de l'exécutif, reléguant le Chef de l'État à un rôle symbolique et honorifique.

## 2 Un poste de Chef du Gouvernement confondu avec celui du Chef de l'État

En effet, dans les cinq États qui suivent, il y a confusion entre le poste de Chef du Gouvernement et celui de Chef de l'État : trois sont de type parlementaire (*Kiribati*, *Marshall* et *Nauru*) et deux sont de type présidentiel (États Fédérés de *Micronésie* et *Palau*).

Aux *Kiribati*, le Président dirige le Gouvernement (art. C.30 §2) et est responsable devant le Parlement qui peut le révoquer par une motion de défiance votée à la majorité absolue de ses membres (art. C.33 §2b)<sup>182</sup>... ce qui provoquera automatiquement d'abord des élections législatives anticipées (art. C. 78 §1), puis une élection présidentielle.

Les Iles *Marshall* font également du Chef de l'État, le Président, en même temps le Chef du Gouvernement. Son rôle en tant que Chef de l'État est largement honorifique et le pouvoir exécutif est confié au Cabinet dont il préside les réunions et qui est collectivement responsable de la conduite générale des affaires du pays (art. C.5 Section 1).

*Nauru* est aussi une République parlementaire où le Chef de l'État, le Président, est en même temps Chef du Gouvernement (art. C.16, 18 §1, 22 §1).

Les *États Fédérés de Micronésie* ayant très largement adopté le modèle présidentiel de l'ancienne puissance de tutelle, les USA, n'ont évidemment pas de Chef de Gouvernement distinct du Président.

De même et enfin, la Constitution de la République de *Palau*, dans son imitation du modèle présidentiel américain, confie également tout le pouvoir exécutif au Chef de l'État qui est donc en même temps Chef du Gouvernement, assisté d'un Cabinet de type présidentiel.

---

<sup>181</sup> Voir *supra* note 50.

<sup>182</sup> Cela s'est produit le 28 mars 2003, lorsque le Président Teburoro Tiito, qui avait été élu pour un troisième et dernier mandat, a été renversé par une motion de défiance du Parlement. Cette procédure avait déjà été utilisée une fois en 1982.

Dans ces deux derniers pays, le Président concentre donc sur sa personne la totalité du pouvoir exécutif, cumulant les fonctions de Chef de l'État et de Gouvernement, étant lui-même le Gouvernement.

### **C L'existence d'un Cabinet, responsable ou non**

Que le principal personnage exécutif soit le Chef de l'État ou le Premier ministre, il aura besoin d'une assistance pour exercer l'ensemble de ses compétences exécutives. Celle-ci lui est fournie par l'existence de ministres ou secrétaires d'État. On trouve alors une distinction classique selon que le régime s'inspire du *Westminster Model* britannique (1) ou du régime présidentiel des USA (2). La situation de Tonga met cet État à part, hors des catégories connues (3).

#### *1 Le modèle de Westminster*

Dans ce modèle parlementaire, le Chef de l'État, quand il est distinct du Chef du Gouvernement (ce qui n'est donc pas le cas pour Kiribati, Marshall et Nauru), n'agit sauf exception, ainsi qu'on l'a déjà explicité, que sur les conseils du Premier ministre ou du Cabinet ou de ses membres et ceux-ci sont responsables devant le Parlement des conseils qu'ils ont ainsi donnés.

La très grande majorité des entités objet de cette analyse, soit 14 sur 17, ont fait le choix du régime parlementaire<sup>183</sup>. Ce qui signifie d'une part, que les ministres sont choisis au sein du Parlement (V. *infra* point II.B.2.b) et, d'autre part, que ce Cabinet est, sauf à Tokelau, collectivement responsable devant la représentation nationale de ses décisions : *Australie* (par convention), *Cook* (art. C.13 §1), *Fidji* (art. 97 et 102 C. abrogée de 1997<sup>184</sup>), *Kiribati* (art. C. 45<sup>185</sup>), *Iles Marshall* (art. C.5 Section 1 §1 et Section 7), *Nauru* (art. C.17 §2), *Niue* (art. C.3 §1 et 6), *Nouvelle-Zélande* (par convention), *Papouasie Nouvelle-Guinée* (art. C.141 b et c), *Iles Salomon* (art. C.34 et C.35 §2), *Samoa* (art. C.32 §1), *Tuvalu* (art. C.74) et *Vanuatu* (art. C.43).

En revanche, dans le territoire à statut particulier néo-zélandais de *Tokelau*, le *Council for the Ongoing Government of Tokelau*, composé de six membres (les chefs des trois atolls ou *Faipule* et, depuis novembre 2003, les maires des trois villages ou

---

<sup>183</sup> D. Anckar, *Westminster Democracy: a Comparison of small Islands States varieties in the Pacific and the Caribbean*, Pacific Studies, vol. 23, n° 3-4, Sept-Dec. 2000, pp. 57-76. C.J. Lynch, *The Westminster Model in the Pacific*, *The Parliamentarian*, vol. 63, n° 3, 1982, pp. 138-150.

<sup>184</sup> Il faut relever dans la composition du Gouvernement fidjien, l'obligation d'inclure des membres de tout parti ayant obtenu au moins 10 % des sièges à la Chambre des Représentants (art. C.99 §5). La Constitution de 1997 a été abrogée le 10 avril 2009.

<sup>185</sup> « L'autorité exécutive de Kiribati sera confiée au Cabinet, qui sera collectivement responsable devant le Parlement des fonctions exécutives du Gouvernement ».

*Pulenuku*<sup>186</sup>) n'est pas responsable devant le Parlement ou *General Fono*, dont les six membres du Gouvernement font cependant automatiquement partie.

Outre la classique responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, il y a aussi la responsabilité devant les électeurs mise en jeu à l'occasion des élections législatives. On notera à cet égard que d'une part, la durée du mandat de la législature est le plus souvent plus brève que celui de l'Assemblée Nationale française, soit 3 ou 4 ans (seuls la *Papouasie Nouvelle-Guinée* et les *Samoa* ont retenu un mandat de 5 ans pour leurs députés) et d'autre part, on estime généralement que les élections au scrutin majoritaire à un tour sont plus à même d'engager cette responsabilité de la majorité sortante que la proportionnelle<sup>187</sup>.

Il y a parfois, dans les plus grands États de la région et à l'imitation du modèle britannique, une distinction entre les principaux ministres, qui font partie du Cabinet, et les autres membres du Gouvernement, qui n'assistent pas aux réunions, souvent au minimum hebdomadaires, de cet organe essentiel de l'exécutif (*Australie*, C.64 al.1<sup>er</sup>; *Nouvelle-Zélande* par convention)

Dans plusieurs États, on observe sur la durée, comme en France, une tendance à l'inflation du nombre de membres du Gouvernement (*Australie* : plus de 40 membres ; en *Nouvelle-Zélande*, l'augmentation des postes ministériels est sensible depuis 1996 et l'utilisation de la proportionnelle en remplacement du scrutin majoritaire à un tour aux législatives... Aux Iles Salomon, le Gouvernement comprend, en incluant le Premier ministre, 24 membres pour un pays de moins de 600 000 habitants). D'autres pays ont fixé des seuils constitutionnels (minimum et/ou maximum) en termes d'effectif gouvernemental. Ainsi, aux Iles *Cook*, le Cabinet doit comprendre entre 6 et 8 membres (art. C. 13 §1) ; à *Kiribati*, il ne peut excéder 10 membres (art. C.40) ; aux Iles *Marshall*, il est composé de 6 à 10 membres (art. C.5 Section 4 §1) ; à *Nauru*, l'effectif gouvernemental est limité à 4 ou 5 ministres (art. C.19) ; à *Niue*, le Premier ministre est entouré de trois ministres (art. C.2 §1) ; en *Papouasie Nouvelle-Guinée*, le Cabinet appelé Conseil Exécutif National (art. C.149), est présidé par le Premier ministre et doit comprendre en outre au minimum six autres ministres et au maximum le quart du nombre total des membres du Parlement (soit 28 sur 109 actuellement [la Constitution autorisant un maximum de 126 sièges parlementaires], art. C.144 §1) ; aux Iles *Salomon*, la

---

<sup>186</sup> *Faipule* et *Pulenuku* sont élus pour 3 ans au suffrage universel direct par la population âgée de plus de 21 ans.

<sup>187</sup> La doctrine s'interroge par exemple sur les conséquences de ce point de vue du passage à un système proportionnel mixte pour les législatives en Nouvelle-Zélande depuis 1996. V. J. Henderson et P. Bellamy, *Democracy in New Zealand*, University of Canterbury, Christchurch and IDEA, Stockholm, 2002, spec. pp. 75-84.

Constitution indique qu'en plus du Premier ministre, il ne doit pas y avoir plus de 11 ministres, sauf si le Parlement recommande un nombre plus élevé (art. C.33 §2)... ce qui est donc le cas ; aux *Samoa*, la Constitution fixe le nombre de ministres entre 8 et 12 (art. C. 32 §2b) ; aux Iles *Tuvalu*, la Constitution limite le nombre de ministres au tiers du nombre total de membres du Parlement, soit concrètement un maximum de cinq (art. C.62 §3) ; enfin, au *Vanuatu*, le nombre de ministres, y compris le Premier ministre, ne doit pas dépasser un quart du nombre des membres du Parlement (art. C.40 §2). Les députés étant actuellement 52, cela signifie que le Conseil des ministres, outre le Premier, comporte au maximum 12 autres membres.

## 2 *Le modèle présidentiel*

Dans ce type de régime, l'Administration ou le Cabinet présidentiel a pour seule fonction d'aider l'unique titulaire du pouvoir exécutif, le Président, dans l'exercice de ses fonctions. Il ne saurait par conséquent être question ni de collégialité, ni de solidarité, ni de responsabilité gouvernementales. Dans les *États Fédérés de Micronésie*, le Président peut nommer, avec l'approbation du Parlement, jusqu'à 8 chefs de départements exécutifs ou *Secrétaires* pour l'assister dans sa mission. Cette administration présidentielle, dont le Vice-Président est également membre, n'équivaut nullement à un Cabinet collégial et elle n'est pas responsable devant le Parlement<sup>188</sup>.

Il en va de même à *Palau* où la Constitution (art. C. 8 Section 5) prévoit l'existence d'un Cabinet composé des chefs des plus importants départements exécutifs et nommé par le Président avec l'accord du Sénat (qui refusa de confirmer le Cabinet en 1989). Les membres de ce Cabinet sont là pour assister le Président et exécuter sa volonté. Ils ne peuvent être en même temps membres du Parlement et ne sont pas responsables devant celui-ci.

## 3 *Le cas particulier de Tonga*

La Constitution du Royaume de *Tonga* prévoit (art. C.50) que pour assister le Roi dans ses importantes fonctions de Gouvernement, le monarque nommera un *Conseil Privé*, composé d'une part des membres du Cabinet (art. C.51) et, d'autre part, des deux gouverneurs de Ha'apai et Vava'u (art. C.54). Le Roi pourra y nommer en outre toute autre personne de son choix qu'il jugera nécessaire. Le *Cabinet* des ministres est composé du Premier ministre, du ministre des Affaires étrangères, du ministre des Affaires foncières, du ministre de la Police et des autres ministres nommés par le Roi (actuellement 14 membres au total) pour la durée qui lui convient. Les ministres font automatiquement partie de l'Assemblée législative en tant que Nobles. Chaque ministre doit faire un rapport annuel de ses activités au Roi, qui le transmet à l'Assemblée législative, qui peut lui

---

<sup>188</sup> L'article C.9 Section 7 instaure en revanche une procédure du type *impeachment* similaire à celle des USA.

demander de répondre à ses questions. On est donc très loin du modèle démocratique de Westminster... La rue avait contraint le précédent monarque à accepter de désigner d'abord en mars 2005 des ministres élus du peuple (non nobles), puis en mars 2006 le premier Premier ministre non noble depuis 1890. Dans sa composition actuelle, le Cabinet comprend donc, outre le Premier ministre Sevele, dix membres nommés à vie à la discrétion du Roi, deux ministres choisis parmi les représentants élus des nobles et deux ministres choisis parmi les représentants élus du peuple<sup>189</sup>. La Commission constitutionnelle et électorale, qui travaille en 2009 aux propositions de réformes démocratiques pour le pays, a d'ores et déjà suggéré, dans son rapport intérimaire rendu public le 5 juin 2009, que le pouvoir exécutif détenu actuellement par le Roi en son Conseil Privé soit transféré au Cabinet, collégialement responsable devant le Parlement<sup>190</sup>, et dirigé par un Premier ministre choisi par l'Assemblée en son sein et qui choisira ensuite les membres de son Cabinet. La nomination par le Roi ne sera qu'une formalité. Le rapport final de la Commission a été remis au Roi le 5 novembre 2009 et, sur cette base, des réformes seront entreprises afin de permettre en 2010 la tenue pour la première fois d'élections législatives démocratiques dans le cadre d'une monarchie désormais non seulement *constitutionnelle*, mais aussi véritablement *parlementaire*<sup>191</sup>.

#### **D L'appui possible d'un organe coutumier**

On retrouve la marque des sociétés traditionnelles de la région dans les Constitutions de certains États qui prévoient l'existence d'un organe consultatif coutumier placé auprès du pouvoir exécutif pour lui donner son avis, notamment sur les questions foncières et coutumières. C'est le cas avec le Grand Conseil des Chefs ou *Bose Levu Vakaturaga* des *Fidji* qui, par convention, devait être consulté par le Gouvernement avant toute révision de la Constitution. Aux Iles *Marshall*, le Conseil des Chefs coutumiers (*Mweo Imon Iroij*) peut donner des avis non seulement au Parlement, mais aussi au Cabinet (article C.3 Section 2<sup>192</sup>). A *Palau*, un Conseil des Chefs coutumiers est aussi prévu pour conseiller le

---

<sup>189</sup> Il n'est pas inutile de rappeler ici que, dans le cadre constitutionnel actuel, l'Assemblée Législative de Tonga (*Fale Alea*) est composée de 32 membres : les 14 membres du Cabinet (art. C.59) et 18 membres élus pour 3 ans : 9 élus par les 33 nobles héréditaires et 9 élus par les citoyens (art. C.60)... Ce système assure la domination de la famille royale et des nobles (soit 21 membres sur 32) au sein de ce Parlement monocaméral. Le rapport final de la Commission constitutionnelle et électorale, rendu public le 9 novembre 2009, préconise de porter de 9 à 17 le nombre d'élus du peuple.

<sup>190</sup> En août 1993, la tentative de l'Assemblée de discuter une motion de censure avait échoué car la Constitution ne reconnaît pas une telle procédure.

<sup>191</sup> I.C. Campbell, *The Emergence of Parliamentary Politics in Tonga*, *Pacific Studies*, vol. 15, n° 1, March 1992, pp. 77-97. Et *supra* note 50.

<sup>192</sup> « Le Conseil peut se saisir de toute question intéressant la République des Iles Marshall et exprimer son opinion à ce sujet au Cabinet ».

Président (qui est l'exécutif) sur les lois traditionnelles, les coutumes et leurs relations avec le droit fédéral (art. C.8 Section 6<sup>193</sup>). On trouve aussi fréquemment des Conseils des Chefs coutumiers dans d'autres États, avec une fonction auprès du Parlement (par exemple, aux Iles *Marshall*, art. C.3, Section 2 : auprès de la Chambre est placé un Conseil consultatif coutumier (*Iroj*) pour les questions législatives touchant le droit coutumier, le régime foncier ou les pratiques traditionnelles ou encore, au *Vanuatu*, art. C.29 à 32 : le *Malfatumauri* ou *Malvatu Mauri*), ce qui n'entre pas dans l'objet de cette étude comparative.

Les différents organes du pouvoir exécutif ayant été ainsi exposés, il est à présent temps d'examiner de quelle manière ils sont installés dans leurs fonctions respectives.

## **II LES CONDITIONS DE DÉSIGNATION DES DIFFÉRENTS ORGANES EXÉCUTIFS**

Il faut évidemment mettre à part le cas du monarque héréditaire (soit Elisabeth II dans huit pays et Tupou V à Tonga). Pour les autres organes, les solutions sont variées allant de la nomination (A), jusqu'à l'élection populaire (C), en passant par une élection indirecte (B).

### **A Les organes exécutifs nommés**

Le Gouverneur Général représentant la reine Elisabeth II est généralement nommé par celle-ci sur recommandation du Premier ministre en *Australie* (par convention constitutionnelle) et en Nouvelle-Zélande (Section 2 §2 du *NZ Constitution Act 1986*). En pratique, dans ces deux États, la durée du mandat est d'environ 5 ans. Aux Iles *Cook*, le *Queen's Representative* est nommé par la Reine et, selon une convention constitutionnelle, sur recommandation du Premier ministre transmise par l'intermédiaire du Gouverneur Général de Nouvelle-Zélande, pour une période de 3 ans indéfiniment renouvelable (art. C.3 §2) et en pratique fréquemment renouvelée<sup>194</sup>.

À *Fidji*, sous l'empire de la Constitution de 1997 abrogée en avril 2009 (art. C.90 et 91), le Président (ainsi que le Vice-Président) est élu par le Grand Conseil des Chefs (*Bose Levu Vakaturaga*, ci-après *BLV*), après consultation du Premier ministre, pour un mandat de 5 ans renouvelable une seule fois. Le *BLV* est l'assemblée suprême des chefs

<sup>193</sup> « A Council of Chiefs composed of a traditional chief from each of the states shall advise the President on matters concerning traditional laws, custom and their relationship to this Constitution and the laws of Palau. No person shall be a member of the Council of Chiefs unless he has been appointed and accepted as a chief in a traditional manner, and is recognized as such by the traditional council of chiefs of his state. No chief shall serve in the Council of Chiefs while serving as a member of the Olbiil Era Kelulau [le Parlement bicaméral, littéralement la « Maison des décisions murmurées »...] or the Cabinet ».

<sup>194</sup> L'actuel titulaire de la fonction, Sir F. Goodwin, est seulement le 4<sup>ème</sup> Représentant de la Reine depuis 1982.

traditionnels des Iles Fidji ou *tauvei* (art. C.116) et n'est donc pas issu d'une élection : ce sont des chefs héréditaires désignés par les 14 Conseils de leurs provinces respectives<sup>195</sup>. Aux *Tuvalu*, le Gouverneur Général est nommé par la Reine pour un mandat de 4 ans renouvelable en accord avec la demande formulée par le Premier ministre, qui a préalablement consulté les membres du Parlement ou *Fale i Fono* (art. C.55).

### **B Les organes exécutifs indirectement élus**

Cette élection indirecte peut concerner soit le Chef de l'État (1), soit le Chef du Gouvernement ou ses membres (2).

#### *1 Election indirecte du Chef de l'État*

##### (a) Le Gouverneur Général

À la différence des autres royaumes du Commonwealth, le Gouverneur Général est choisi par le Parlement en *Papouasie Nouvelle-Guinée* et aux *Îles Salomon* (et doit donc à ce titre être éligible à un mandat parlementaire). En Papouasie, la Reine Elisabeth II est représentée par un Gouverneur Général (art. C.82 §2) qu'elle nomme à la demande du Gouvernement (*National Executive Council*) du pays suite à un vote du Parlement sur cette nomination, à la majorité simple pour un premier mandat (art. C.88) et des deux-tiers pour un éventuel second et dernier mandat (art. C.87 §5) d'une durée de 6 ans (art. C.91). Quant aux *Iles Salomon*, le souverain britannique doit nommer au poste de Gouverneur Général, pour un mandat de 5 ans renouvelable une seule fois, la personne choisie par le Parlement monocaméral (art. C.27). Cette légitimité électorale indirecte explique en partie l'intervention directe parfois constatée du Gouverneur Général dans la vie politique de ces deux pays (V. *supra* I.A.1.a).

##### (b) Le Président

Le Président, et en même temps Chef du Gouvernement, des *Iles Marshall* est élu par le Parlement monocaméral (*Nitijela*) en son sein à la majorité absolue de ses membres (appelés sénateurs), lors de sa première réunion suivant les élections législatives (art. C.5, Section 3), pour un mandat de 4 ans, indéfiniment renouvelable<sup>196</sup>.

Le Président de *Nauru*, Chef de l'État et du Gouvernement, est élu par le Parlement monocaméral en son sein pour un mandat de 3 ans renouvelable (art. C.16). C'est donc obligatoirement un membre du Parlement.

---

<sup>195</sup> Le *BLV*, hostile au coup d'État du 5 décembre 2006, a été suspendu en avril 2007 par le gouvernement de « transition », qui souhaite le réorganiser. En attendant, il ne peut plus se réunir.

<sup>196</sup> Ainsi, le Premier Président des *Iles Marshall*, Amata Kabua, l'a été pour 5 mandats du 17 novembre 1979 au 20 décembre 1996, date de son décès en charge.

Le Président du *Vanuatu* est élu pour un mandat de 5 ans renouvelable<sup>197</sup> par un collège de grands électeurs, composé des 52 membres du Parlement monocaméral et des Présidents des 6 Conseils régionaux. Il faut obtenir les deux-tiers des voix du collège pour être élu (art. C. 34 §1 et Annexe 1 de la Constitution, relative à l'élection du Président de la République).

Le Président des *États Fédérés de Micronésie*, quoiqu'unique détenteur du pouvoir exécutif sur le modèle présidentiel américain, n'est pas élu par les citoyens. En effet, il est désigné (de même que le Vice-Président) à la majorité absolue par les 14 membres du Parlement monocaméral, au sein duquel on distingue quatre sénateurs élus pour 4 ans représentant chacun un des 4 États fédérés et 10 sénateurs élus pour 2 ans sur une base démographique (art. C.9 Section 8). Le futur Président est obligatoirement choisi parmi les quatre sénateurs de la première catégorie ou *four elected at-large members* (art. C.10, Section 4). Son mandat est de 4 ans, renouvelable une fois consécutivement. Le *ticket* vainqueur est remplacé au Parlement à l'occasion d'élections partielles. Plusieurs tentatives de réforme constitutionnelle<sup>198</sup> pour passer à une élection populaire du Président micronésien, dont certains espèrent plus d'égalité entre les 4 États fédérés, un rééquilibrage des pouvoirs en faveur du Président<sup>199</sup> et la création de partis politiques, mais dont d'autres craignent le coût financier et au contraire davantage d'inégalité entre les entités fédérées, ont échoué : en 1990, au stade de la Convention de révision de la Constitution, dont les membres n'ont pas su s'accorder sur un mode d'élection populaire du Président<sup>200</sup>, et le 27 août 2002 à l'occasion d'un référendum sur la proposition d'amendement n° 01-21 adoptée le 22 décembre 2001 par une nouvelle Convention sur la révision de la Constitution<sup>201</sup>. Les 53,7 % de *oui* à cette proposition de mettre en place une élection populaire du Président et du Vice-Président n'ont pas atteint les 75 % qui étaient nécessaires (dans au moins 3 États sur 4 : art. C.14, Section 1) pour faire passer cet amendement.

---

<sup>197</sup> Seul le premier Président, George Kalkoa, a effectué deux mandats entre 1980 et 1989.

<sup>198</sup> La Constitution micronésienne a la particularité de prévoir que le système institutionnel sera réexaminé tous les 10 ans (art. C.14, Section 2).

<sup>199</sup> Le système actuel signifie en effet que le Président tire son origine et sa légitimité du Congrès. Par conséquent, s'il recherche un second mandat, il devra éviter de s'aliéner les parlementaires...

<sup>200</sup> G. Petersen, *The FSM's 1990 Constitutional Convention: Calm before the Storm?*, *Contemporary Pacific*, n° 6, 1994, p. 348 et s.

<sup>201</sup> L. S. Johnson, *The FSM's Presidential Election System and Proposed Constitutional Analysis*, *Journal of South Pacific Law*, vol. 6, n° 5. J.R. Haglegam, *The FSM Constitution and the 2001 Constitutional Convention*, 2001 et *Analysis of the Fourteen Proposed Amendments to the FSM Constitution (as amended)*, 2002.

## (c) Le monarque élu samoan

La désignation du Chef de l'État des Samoa, ou *O le Ao O le Malo*, reflète bien davantage un esprit monarchiste que républicain<sup>202</sup>. La Constitution de 1960 prévoyait qu'à partir du jour de l'indépendance, le 1<sup>er</sup> janvier 1962, la fonction de Chef de l'État serait assumée par deux des quatre plus grands chefs traditionnels du pays (*Tama a Aiga*) : Tupua Tamasese Mea'ole et Malietoa Tanumafili II (art. C.17 §1), puis ensuite seul par le survivant des deux jusqu'à sa propre mort (art. C.17 §3). Enfin, après le décès du second de ces « co-monarques », l'article 17 cessera d'être en vigueur et s'appliquera l'art. C.18 qui prévoit l'élection du nouveau *O le Ao O le Malo* par le Parlement monocaméral (appelé *Fono*) à la majorité absolue de ses membres<sup>203</sup> pour une durée de 5 ans indéfiniment renouvelable. Il existe une possibilité de révocation par le Parlement pour mauvaise conduite ou incapacité physique ou mentale (art. C. 21 §2, 3 et 4). Sur la base de ces prévisions, après le décès de Tupua Tamasese Mea'ole dès le 15 avril 1963, Malietoa Tanumafili II est resté seul au poste de Chef de l'État jusqu'à son décès le 11 mai 2007, après 45 années au total dans la fonction ! Pour la première fois depuis l'indépendance, le Parlement a donc été amené à élire pour 5 ans le nouveau chef de l'État : le 15 juin 2007, à l'unanimité, Tui Atua Tupua Tamasese Efi a été élu à ce poste et a pris ses fonctions le 20 juin suivant. Dans l'esprit du constituant, il était clair que le Chef de l'État devrait toujours être élu parmi les quatre plus grands chefs traditionnels. Ce n'est cependant pas expressément requis par la Constitution. On constate néanmoins que l'actuel Chef de l'État élu en 2007 est l'un des quatre *Tama a Aiga* et n'est autre que le fils du premier co-Chef de l'État décédé en 1963, Tupua Tamasese Mea'ole... Il apparaît donc décidément difficile de rapprocher la fonction de *O le Ao O le Malo* de celle d'un Président comme le font certains.

## 2 Election indirecte du Gouvernement

## (a) Le Chef du Gouvernement

Le Premier ministre, nommé par le Chef de l'État monarque ou son représentant (le Gouverneur général ou, aux Iles Cook, le Représentant de la Reine) ou le Président de la République (Fidji et Vanuatu) ou le *O le Ao O le Malo* (Samoa) est cependant choisi à l'issue des élections législatives : il doit être soit le leader du parti ou de la coalition majoritaire au Parlement, soit à défaut une personne susceptible d'obtenir la confiance d'une majorité des membres du Parlement. En *Australie*, par convention, le Premier ministre est nécessairement issu de la Chambre des Représentants. Aux Iles *Cook*, sa nomination est en principe précédée d'un vote d'investiture acquis à la majorité des

---

<sup>202</sup> Et d'ailleurs, le nom du Chef de l'État est toujours précédé de la formule *His Highness*...

<sup>203</sup> Voir *Constitution of the Independent State of Samoa, First Schedule, Election of the Head of State*.

membres du Parlement (soit 13 sur 24, art. C. 13 §2). A *Fidji*, avant l'abrogation de la Constitution de 1997, le Président nomme le Premier ministre parmi les membres du Parlement en appréciant quel membre de la Chambre des Représentants est le mieux à même d'obtenir le soutien d'une majorité parlementaire (art. C.98 abrogé). A *Niue*, le Premier ministre est élu pour 3 ans par l'Assemblée législative ou *Fono Ekepule* en son sein et à la majorité absolue de ses membres (art. C.4). En *Nouvelle-Zélande*, par convention, le Gouverneur Général nomme comme Premier ministre le leader du parti ou – sachant qu'un mode de scrutin proportionnel, entorse à la pureté du *Westminster model*, a été introduit à l'occasion des élections législatives de 1996<sup>204</sup> – de la coalition majoritaire à l'issue de ces élections du Parlement monocaméral qui ont lieu tous les trois ans. En *Papouasie Nouvelle-Guinée*, le Premier ministre est d'abord investi par le Parlement monocaméral en tant que leader du parti ou de la coalition majoritaire, puis nommé par le Gouverneur Général (art. C.142 §2). Aux Iles *Salomon*, le Premier ministre est élu par le Parlement en son sein et le résultat est proclamé par le Gouverneur Général (art. C.33 §1 et Annexe 2 de la Constitution). Aux *Samoa*, le Chef de l'État nomme comme Premier ministre un membre du Parlement disposant de la confiance de la majorité de celui-ci (art. C.32 §2a). Aux *Tuvalu*, le Premier ministre est nommé par le Gouverneur Général après avoir été choisi en leur sein et élu par les membres du Parlement à la majorité absolue (art. C.63 et Annexe 2 relative à l'élection et à la nomination du Premier ministre). Au *Vanuatu*, le Premier ministre est élu par le Parlement parmi ses membres à la majorité absolue et au scrutin secret (art. C.41 et Annexe 2 de la Constitution relative à l'élection du Premier ministre).

À *Tokelau*, territoire sous souveraineté néo-zélandaise, le poids des traditions conservées a amené un système original selon lequel la position de Chef du Gouvernement (*Ulu-o-Tokelau*) tourne chaque année entre les chefs des trois atolls, les *Faipule*. Par conséquent, chaque *Faipule* est élu par les citoyens de son atoll pour le diriger avec un mandat de trois ans, dont un an à la tête de l'ensemble des Tokelau. La rotation a lieu en février de chaque année<sup>205</sup>. En pratique, beaucoup de décisions se prennent au niveau local, par les Conseils des Anciens (*Taupulega*) de chacun des trois atolls.

---

<sup>204</sup> *NZ Electoral Act 1993* adopté par référendum tenu en même temps que les élections législatives de 1993 (54 % de *oui* contre 46 % favorable au maintien du système majoritaire à un tour). Cette loi met donc en place un système de représentation proportionnelle mixte, présentant des similitudes avec le système allemand, puisque l'électeur néo-zélandais dispose d'un double vote : un vote lui permettant de choisir un parti politique et un vote lui permettant de choisir le représentant de sa circonscription.

<sup>205</sup> Dans le projet de Constitution élaboré en 2005 dans la perspective d'une évolution vers l'autonomie en libre association avec la Nouvelle-Zélande (insuffisamment soutenue lors des référendums de 2006 et 2007. V. *supra* note 12), le futur *Ulu-o-Tokelau* est désigné par le Gouvernement *parmi ses six membres* pour une année.

## (b) Les autres membres du Gouvernement

De même, si les membres du Cabinet (ministres) sont nommés selon les cas par le Premier ministre ou, sur sa proposition, par le Gouverneur Général (ou, aux Iles *Cook*, le Représentant de la Reine) ou par le Président, agissant sur proposition du Premier ministre quand il existe (*Fidji*) ou procédant seul à ces nominations (*Kiribati* ; *Marshall* et *Niue* avec l'approbation du Parlement et la signature du Président ou *Speaker* de la Chambre ; *Nauru*), on sait que dans la plupart des cas, les membres du Cabinet doivent être choisis parmi les membres du Parlement (MPs)<sup>206</sup>. Ils bénéficient alors de la légitimité tirée des élections législatives, les membres du Gouvernement étant classiquement en régime parlementaire le prolongement exécutif du Parlement.

**C Les organes exécutifs directement élus**

Ils constituent l'exception au sein des régimes étudiés. A *Kiribati*, le Parlement monocaméral (*Maneaba ni Maungatabu*<sup>207</sup>) choisit et présente, lors de sa première séance à l'issue des élections législatives, 3 ou 4 députés comme candidats à l'élection présidentielle, qui se déroule ensuite au suffrage universel, selon le scrutin majoritaire à un tour. Le vainqueur est remplacé à son siège, mais reste membre du Parlement. Selon ce système très original, le Président gilbertin bénéficie donc d'une double légitimité électorale populaire : il est d'abord élu député, pour pouvoir ensuite être élu au poste de *Beretitenti*... Le mandat présidentiel est de 4 ans, renouvelable deux fois maximum (art. C.32).

À *Palau*, le Président et le Vice Président sont tous les deux élus sur un *ticket* par les citoyens au suffrage universel pour 4 ans et rééligibles une fois consécutivement (art. C.8 Section 4). L'inspiration de l'ex-puissance coloniale des USA a même été jusqu'à aligner le calendrier de ces élections sur celui des élections américaines. On peut noter que non seulement la Constitution prévoit une procédure d'*impeachment* du Président assez proche du système américain (art. C.8 Section 9), mais également la possibilité d'une révocation (*recall*) populaire (art. C.8 Section 10).

---

<sup>206</sup> *Australie*, art. C.64 al.2 : « Après la première élection générale, aucun ministre d'État ne pourra conserver ses fonctions pendant plus de trois mois, à moins qu'il ne soit élu sénateur ou membre de la Chambre des représentants » ; *Cook*, art. C.13 §3 ; *Fidji*, art. 99 §2 C. de 1997 abrogée ; *Kiribati*, art. C. 41 §1 ; *Marshall*, art. C.5 Section 4 ; *Nauru*, art. C.19 ; *Niue*, art. C.5 ; *Nouvelle-Zélande*, Section 6 du *NZ Constitution Act 1986* ; *Papouasie Nouvelle-Guinée*, art. C.141 a : « no person who is not a member of the Parliament is eligible to be appointed to be a Minister, and, except as is expressly provided in this Constitution to the contrary, a Minister who ceases to be a member of the Parliament ceases to hold office as a Minister » ; *Iles Salomon*, art. C.33 §3 ; *Samoa*, art. C.32 §2 ; *Tuvalu*, art. C.67 §2 ; *Vanuatu*, art. C.42 §1.

<sup>207</sup> Ce qui signifie *La Maison commune de la Montagne sacrée*.

L'organisation du pouvoir exécutif telle que prévue par le droit constitutionnel de ces 17 entités ayant été ainsi analysée, il convient à présent de regarder le fonctionnement concret, dans leur contexte respectif, de ces organes exécutifs.

### **III LE FONCTIONNEMENT DU POUVOIR EXÉCUTIF**

La mise en œuvre pratique des dispositions constitutionnelles concernant les organes exécutifs et leur désignation conduit à s'intéresser à la place du pouvoir exécutif dans ces systèmes politiques (A) et à sa stabilité (B).

#### **A La place du pouvoir exécutif au sein du système politique : exécutif dominant ou exécutif sous la dépendance du Parlement ?**

La plupart des régimes politiques étudiés donnent, assez classiquement, un rôle central au pouvoir exécutif, même si dans certains cas celui-ci est contraint de négocier constamment avec le Parlement. La tendance dominante est donc à la concentration et au renforcement du pouvoir exécutif. Dans les monarchies ou républiques constitutionnelles parlementaires, on a vu que le rôle du Chef de l'État, soit un monarque représenté par un Gouverneur Général, soit un Président, est presque exclusivement protocolaire et apolitique. C'est donc le Cabinet qui est l'organe clé de l'exercice réel du pouvoir exécutif. A cet égard, la région du Pacifique Sud n'échappe pas au phénomène classique du renforcement et de la concentration du pouvoir exécutif (le « monarque élu » britannique)<sup>208</sup>. En bénéficie le principal personnage de ce pouvoir, celui qui justement est le chef du Gouvernement et dirige le Cabinet : le Premier ministre (*Australie*, *Nouvelle-Zélande*<sup>209</sup>) ou, plus rarement, le Président (*Kiribati*, *Nauru*).

Le Gouvernement primo-ministériel se rencontre dans tous les États où le Chef du Gouvernement est à la tête d'une solide majorité parlementaire, qui lui permet d'exercer son influence et son leadership. Il dispose d'atouts réels par rapport aux autres ministres : il est assisté de services (administratifs et politiques) plus développés, il concentre l'attention de l'opinion, il a un pouvoir de nomination non négligeable, il distribue les responsabilités entre les membres de son équipe gouvernementale<sup>210</sup>, il décide de la date des élections législatives. Mais il ne faut pas oublier que, essentiellement en *Australie* et en *Nouvelle-Zélande*, cette puissance du Premier ministre est en permanence sous le

<sup>208</sup> P. Weller, *First Among Equals: Prime Ministers in the Westminster Systems*, Allen and Unwin, 1985.

<sup>209</sup> R. Mulgan, *The elective dictatorship in NZ*, in H. GOLD (ed), *NZ Politics in Perspectives*, 3<sup>rd</sup> ed., Longman Paul 1992, pp. 513-532. J. Henderson, *The Prime Minister: Powers and Personality*, in R. MILLER (ed), *New Zealand Government and Politics*, Oxford University Press, 2003, spec. pp. 106-116.

<sup>210</sup> A noter cependant qu'à *Tuvalu*, le Premier ministre est contraint par une annexe de la Constitution relative à la répartition des responsabilités ministérielles (V. *Assignment under section 75 (1)(a), Ministerial Responsibilities*).

contrôle des médias, des électeurs, de son propre parti et du Parlement. Sa primauté est donc fragile, et acceptée tant que son leadership sur la majorité est reconnu. Et ceci sera d'autant plus difficile à obtenir si cette majorité résulte de la coalition de plusieurs formations politiques, comme c'est le cas par exemple en *Nouvelle-Zélande* en raison de la modification du mode de scrutin en 1993 (introduction du *Mixed-Member Proportional system* ou *MMP*)<sup>211</sup> : désormais, le Premier ministre, rejoignant ainsi la situation de la plupart de ses collègues océaniques, doit convaincre également les partis partenaires de sa coalition ou ceux qui le soutiennent au Parlement sans participer au Gouvernement. Ceci a rendu le processus décisionnel plus complexe et négocié et pourrait faire évoluer le leadership du Premier ministre néo-zélandais vers un style plus consensuel que dominateur. La domination du Premier ministre sur le Cabinet est donc aussi à la fois une affaire de personnalités : la sienne et celle de ses collègues ministres, et de contexte politique : ampleur et solidité de la majorité. La République parlementaire de Nauru offre également un exemple de tendance au renforcement progressif de la fonction du Président, qui dirige le Cabinet.

Toutefois, on observe parfois une tendance au modèle consensuel. La politique océanique se fonde souvent sur le consensus, impliquant de trouver une entente entre les organes exécutifs et législatifs. C'est par exemple le cas pour les *États Fédérés de Micronésie* où le Congrès et le Président doivent s'entendre. C'est aussi la situation à *Palau*, dont le modèle présidentiel impose également la recherche du compromis entre le Président et le Parlement bicaméral. Ces deux régimes présidentiels s'inscrivent ainsi parfaitement dans la logique de fonctionnement de leur modèle des États-Unis d'Amérique. La séparation stricte des pouvoirs oblige en effet au consensus. Mais l'absence ou la faiblesse des partis politiques dans de nombreux petits États océaniques étudiés conduit aussi les Gouvernements et leurs Chefs à négocier en permanence pour préserver le sort de leur coalition majoritaire.

Quoiqu'il en soit de cette tendance lourde et généralisée au renforcement du pouvoir exécutif, franchement dominant en *Australie* et *Nouvelle-Zélande*, souvent plus consensuel ailleurs, la stabilité de celui-ci varie fortement d'un État à l'autre.

### **B La stabilité variable du pouvoir exécutif**<sup>212</sup>

Si certains États ont réussi à atteindre l'objectif d'organes exécutifs en place pour la durée de la législature (régimes parlementaires) ou de leur propre mandat (régimes

---

<sup>211</sup> G. and M. Palmer, *Bridled Power: NZ Government under MMP*, Oxford University Press, Auckland, 1997.

<sup>212</sup> On lira avec profit dans ce numéro les contributions d'E.-P. Guiselin sur les régimes électoraux des assemblées parlementaires du Pacifique Sud (chapitre 6) et celle de M. Joyau, De "la démocratie en Nouvelle-Zélande" : contribution à l'étude de la notion de démocratie dans le Pacifique Sud (chapitre 7).

présidentiels) (1), d'autres sont en revanche la proie d'une inquiétante instabilité politique (2).

### 1 La stabilité obtenue

Un certain nombre d'États de la région connaissent une réelle stabilité exécutive. C'est ainsi le cas de l'*Australie* où, grâce à un système partisan bien structuré autour de trois partis principaux (auxquels se sont récemment ajoutés les Verts), 7 majorités gouvernementales (centre gauche / centre droit) seulement ont alterné depuis 1945<sup>213</sup>.

De même en *Nouvelle-Zélande*, l'introduction de la proportionnelle à partir des législatives de 1996<sup>214</sup> n'a pas nui à la stabilité gouvernementale. Son objectif, atteint avec 7 à 8 partis au Parlement depuis 1996, était d'accroître la représentation parlementaire des petites formations politiques. La différence est donc que, depuis ces élections de 1996 (et donc les quatre qui ont suivi selon ce nouveau système électoral), aucun des deux grands partis qui avaient eu jusque-là la possibilité de gouverner seuls en alternance (à gauche, le *Labour Party* au pouvoir de 1935 à 1949, de 1957 à 1960, de 1972 à 1975 et de 1984 à 1990 et à droite, le *National Party* aux affaires de 1949 à 1957, 1960 à 1972, 1975 à 1984 et 1990 à 1996) n'a obtenu de majorité absolue au Parlement. Par conséquent, depuis lors, les Gouvernements ont été soit minoritaires (*Labour* seul, mais avec des accords de soutien, de 1999 à 2002 et en coalition minoritaire avec le *Progressive* de 2002 à 2005 ; *National* de 1998 à 1999 après l'éclatement du Gouvernement de coalition avec *First*), soit de coalition majoritaire (*Labour* avec les partis *Progressive*, *United Future* et *First* de 2005 à 2008 et *National* de 1996 à 1998 avec le parti *First*, puis avec les partis *ACT*, *United Future* et *Maori* depuis 2008)<sup>215</sup>. John Key n'est que le 38<sup>ème</sup> Premier ministre du pays depuis 1856 et dirige la 16<sup>ème</sup> majorité gouvernementale depuis 1940.

Malgré l'absence de bipartisme ou de forte structuration de leur système partisan permettant une alternance majorité/opposition sur le modèle de Westminster, d'autres États de la région sont eux aussi parvenus à la stabilité.

---

<sup>213</sup> Les travaillistes ont gouverné de 1945 à 1949, puis une coalition libérale-nationale de 1949 à 1972, les travaillistes de 1972 à 1975, les libéraux-nationaux de 1975 à 1983, les travaillistes de 1983 à 1996, les libéraux-nationaux de 1996 à 2007 et, depuis fin 2007, à nouveau les travaillistes. Soit au total seulement 13 Premiers ministres en 65 ans (26 depuis 1901). Sur la même période, on compte 17 Gouverneurs Généraux (25 depuis 1901). La législature australienne dure trois ans.

<sup>214</sup> V. *supra* note 84.

<sup>215</sup> J. Boston, *Forming a Government*, in R. Miller (ed), *New Zealand Government and Politics*, Oxford University Press, 2003, spec. pp. 117-134.

En premier lieu, le Gouvernement des *Kiribati*, depuis leur indépendance il y a 30 ans, est également remarquablement stable grâce à l'établissement progressif d'une réelle vie politique démocratique au travers d'un système multipartisan qui, quoique faiblement structuré, permet d'identifier une majorité et une opposition, autorisant l'alternance dans des conditions sereines. C'est ainsi que l'on ne compte que quatre Présidents (dont on sait qu'il est en même temps Chef du Gouvernement) depuis 1979<sup>216</sup>.

La stabilité gouvernementale se rencontre aussi aux Iles *Marshall* où, depuis 1979 également, il n'y a eu que quatre Présidents (et donc chefs du Gouvernement)<sup>217</sup>, le dernier étant entré en fonction en janvier 2008. Le pays a ainsi connu l'alternance démocratique aux élections de 1999 et 2007, qui s'est déroulée à chaque fois dans des conditions satisfaisantes<sup>218</sup>.

*Niue*, bien que sans parti politique<sup>219</sup> (tous les candidats sont donc inscrits aux élections en tant qu'indépendants) se range de même dans cette catégorie des États politiquement stables, avec seulement six Premiers ministres depuis 1974.

Depuis 1962, sous réserve de quelques turbulences dans les années 1970, les *Samoa* ont montré une réelle stabilité politique. A l'origine, le système des *Matai* (chefs de famille traditionnels) a conduit au clientélisme et au marchandage politiques<sup>220</sup>. Mais, depuis 1979, et grâce à la structuration du système partisan, c'est le même parti, créé à cette époque, qui a obtenu la majorité au Parlement<sup>221</sup>, le *Human Rights Protection Party*, dont le leader a été Premier ministre de 1982 à 1998 (excepté du 30 décembre 1985 au 8 avril 1988), année où il démissionna pour raisons de santé. Il fut alors remplacé par son

---

<sup>216</sup> Le premier d'entre eux, Ieremia Tabai, qui fit 3 mandats de 1979 à 1991, était d'ailleurs précédemment Premier ministre lors de la transition vers l'indépendance de cette colonie britannique. Une ordonnance de 1974 avait en effet autorisé la création du premier Gouvernement local autonome qui permit l'apprentissage de la démocratie (*Gilbert and Ellice Islands Order, 1974*).

<sup>217</sup> V. *supra* note 55. Il faut remarquer que les deux premiers présidents (A. Kabua, puis son cousin I. Kabua) et l'actuel, L. Tomeing, sont des chefs traditionnels (*Iroij*). Seul le troisième Président de 2000 à 2008, K. Note était « roturier » (*commoner*). C'est un nouveau témoignage de la forte empreinte coutumière sur la vie politique de nombreux États de cette région du Pacifique, qui ne sont des démocraties que relativement récentes. V., dans ce numéro de la *RJP*, la contribution de Marc Joyau sur la conception de la démocratie dans le Pacifique-Sud.

<sup>218</sup> J. Fraenkel, *The Marshall Islands Elections of 2007/08*, in *State, Society and Governance in Micronesia*, Briefing Note, 2008, n° 9.

<sup>219</sup> Le NPP (*Niue People's Party*) premier et unique parti politique du pays a été dissout en juillet 2003.

<sup>220</sup> C. and L. Macpherson, *The Continuity of Chieftly Authority in Western Samoa: Some Thoughts on its Persistence*, Pacific Islands Political Studies Association, Rarotonga, Cook Islands, December 1993.

<sup>221</sup> 35 sièges sur 49 au HRPP lors des dernières élections législatives du 31 mars 2006.

Vice-Premier ministre, encore au pouvoir aujourd'hui... Depuis mars 2008, il n'y a plus d'opposition officielle, car le *Samoan Democratic United Party* est tombé au-dessous des 8 sièges nécessaires pour constituer un groupe parlementaire. Ce qui est un risque dans un pays où la corruption politique a parfois été rencontrée. Au total, depuis l'indépendance, ce sont seulement six Premiers ministres qui se sont succédé à la tête de 11 Gouvernements en 47 ans.

À *Tuvalu*, si les valeurs démocratiques sont sans aucun doute bien installées aujourd'hui, il n'existe en revanche pas, dans ce petit État de 12000 habitants, de partis politiques organisés<sup>222</sup> : ce sont avant tout les origines îliennes, les liens personnels et familiaux et la connaissance individuelle des candidats qui déterminent le choix des électeurs du *Fale i Fono*, Parlement monocaméral de 15 membres. Depuis l'indépendance en octobre 1978, le Premier ministre actuel est déjà le 10<sup>ème</sup> du pays, soit une moyenne de 3 ans en fonction, alors que la législature dure 4 ans. Son prédécesseur était arrivé au pouvoir en 2004 après qu'une motion de censure ait renversé le titulaire de la fonction. Si les premières années du nouvel État indépendant (les années 80) ont été assez stables du point de vue de son Gouvernement, l'utilisation de la motion de censure est devenue plus fréquente à partir de la fin des années 90 et a conduit ainsi à la succession de cinq Premiers ministres entre 2000 et 2006. Néanmoins, il ne faut pas en déduire que le pays est atteint d'une grave instabilité : ces changements de Gouvernement ne font que traduire les alliances interpersonnelles très mouvantes dans un État très peu peuplé et n'expriment pas de désaccords profonds au sein de la société contrairement aux États qui seront examinés dans le point 2 à suivre.

Les deux seules Républiques présidentielles de notre panel connaissent aussi la stabilité politique et exécutive. Les *États Fédérés de Micronésie* bénéficient en effet d'un pouvoir politique stable (l'actuel Président est le 6<sup>ème</sup> depuis 1979) et il est assez remarquable qu'alors que la Constitution fédérale de 1979 permettait la création par le Congrès d'une Chambre des Chefs traditionnels, celui-ci n'a jamais mis en œuvre cette possibilité. De surcroît, en 1991, les électeurs ont repoussé une proposition d'amendement en ce sens de la Convention de révision de la Constitution.

Malgré quelques difficultés dans les premiers temps de l'évolution vers l'indépendance (le premier Président, Huarto I. Remeliik a été assassiné en 1985, le second est resté en place moins de 4 mois et le troisième, Lazurus E. Salii, s'est suicidé en septembre 1988 ayant dû affronter des accusations de corruption), la République de *Palau* peut aussi être classée parmi les pays stables de la région étudiée. Et les deux derniers

---

<sup>222</sup> D. Anckar and C. Anckar, *Democracies Without Parties*, *Comparative Political Studies*, vol. 33, n° 2, 2000, pp. 225-247. T. Taafaki and J. Oh, *Governance in the Pacific: Politics and Policy Success in Tuvalu*, National Centre for Development Studies, Australian National University, Canberra, 1995.

Présidents avant l'actuel (le 8<sup>ème</sup> Président depuis 1981) ont effectué chacun deux mandats consécutifs<sup>223</sup>, témoignant de la stabilisation depuis les années 90.

Enfin, *Tonga*, monarchie constitutionnelle et traditionnelle assez unique, a pendant longtemps été un État politiquement stable, la population acceptant l'idée, fondée sur les anciennes traditions, de la domination de la famille royale et des nobles sur la vie politique. Mais à partir de la fin des années 1980 et du début des années 1990, sous l'impulsion de la culture et des technologies de l'Occident, s'est dessiné un fort mouvement en faveur d'une démocratisation de la société, qui a conduit à des troubles politiques à partir des élections de 1990, des manifestations et des grèves au printemps et à l'été 2005 (après un durcissement en réaction du pouvoir royal en 2003), puis à de véritables émeutes en novembre 2006, conduisant à l'instauration de l'état d'urgence. Les espoirs, longtemps déçus par les réformes démocratiques promises mais non réalisées par Tupou IV, sont aujourd'hui placés dans une démocratisation des institutions et de la vie politique afin de trouver la voie de la stabilité et de l'apaisement<sup>224</sup>. *Tonga* est une bonne illustration, au sein des États étudiés, des difficultés qu'il peut y avoir à concilier les anciennes traditions et coutumes (notamment celles liées aux chefferies traditionnelles) avec la conception démocratique moderne<sup>225</sup>.

## 2 La stabilité introuvable

---

<sup>223</sup> K. Nakamura de 1992 à 2000 et T. Remengesau de 2000 à 2008.

<sup>224</sup> Voir *supra* note 50.

<sup>225</sup> R. Ewins, *Changing their minds: Tradition & Politics in Contemporary Fiji and Tonga*, Mc Millan Brown Centre for Pacific Studies, University of Canterbury, Christchurch, 2002, *Tonga*, spec. pp. 91-120 ; R.C. Hills, Culture and Constitutions in Western Samoa and Tonga, *Pacific Studies*, vol. 16, n° 4, December 1993, pp. 115-129 ; G. E. Marcus, *The Nobility and the Chieftly tradition in the modern Kingdom of Tonga*, Wellington, The Polynesian Society, 1980 ; L. M. Niu, The Constitution and Traditional Political System in Tonga in Y. Ghaï (ed), *Law, Politics and Government in the Pacific Islands States*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1988 ; G. Powles, Testing Tradition in Tonga: Approaches to Constitutional Change, *Revue Juridique Polynésienne*, vol. 13, 2007, pp. 111-142.

Et, plus généralement sur ce sujet, V. : G. Powles, *Traditional Authority in the Contemporary Pacific: Conflict and Compromise in Legal and Political Systems*, in 9<sup>th</sup> Commonwealth Law Conference, Commerce Clearing House, Auckland, 1990 ; R. Crocombe, U. Neemia, A. Ravuvu and W. vom Busch (eds), *Culture and Democracy in the South Pacific*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1992 ; P. Larmour, A Foreign Flower? Democracy in the South Pacific, *Pacific Studies*, vol. 17, n° 1, March 1994, pp. 45-77 ; S. Lawson, *Tradition versus Democracy in the South Pacific (Fiji, Tonga and Western Samoa)*, Cambridge University Press, 1996, 244 p. ; G.M. White and L. Lindstrom (eds), *Chiefs Today: traditional Pacific leadership and the postcolonial State*, Stanford University Press, Stanford, California, 1997.

La greffe du système de Westminster n'a pas toujours pris, du fait notamment des réalités politiques (a) et sociales (b) de certains de ces États parfois très différentes et peu compatibles avec ce modèle<sup>226</sup>.

(a) L'incidence des conditions politiques

Dans de nombreux États de la région étudiée, l'appartenance à tel ou tel parti est rarement le fruit d'un choix idéologique, au sens occidental du terme, mais bien davantage le produit de considérations et stratégies personnelles, familiales ou tribales, voire religieuses. Les changements brusques de parti politique sont monnaie courante, de même que les renversements d'alliance. Les partis politiques, s'apparentant souvent dans cette région du monde davantage à des groupes d'intérêts ou à des clans, sont faibles, peu structurés ou inexistant, les candidats se présentant souvent comme indépendants<sup>227</sup>. Il n'existe que rarement de véritable opposition préparant et ayant vocation à l'alternance.

Certains pays ont adopté des mesures législatives pour limiter ou interdire ces retournements partisans intempestifs au beau milieu d'une législature : le « *anti-party hopping Act* » de juillet 2007 aux Iles Cook ; l'amendement constitutionnel n°22 relatif à l'intégrité des partis politiques et des candidats de 1999 ayant le même objet (*Integrity of Political Parties Act* et art. C.129 et 130) et les lois de 2003, l'une relative au mode de scrutin et l'autre, organique, concernant les partis politiques, en *Papouasie Nouvelle-Guinée*, avec – ainsi qu'on le verra ci-dessous – un succès réel ; le *Vanuatu* a également adopté, en vain, ce type de mesures (*Vacation of Seats Act n°33, 1983*).

Aux Iles Cook, si l'impression globale est celle d'une assez grande stabilité avec seulement 8 Premiers ministres et 10 gouvernements en 45 ans, il faut néanmoins distinguer deux périodes. De 1965 à 1999, a eu lieu une alternance au pouvoir des deux grands partis : le *Cook Islands Party*, dont l'approche est plus sociale, a gouverné de 1965 à 1978 et de 1989 à 1999 et le *Democratic [Alliance] Party*, plus proche des *Ariki* ou chefs traditionnels, a été en charge du Gouvernement de 1978 à 1989. A partir de 1999, le pays est entré dans une ère de forte instabilité avec 4 gouvernements en 4 ans. Si l'arrivée en décembre 2004 de J. Marurai (*Democratic Party*) au poste de Premier ministre, qu'il

<sup>226</sup> R. Crocombe et A. Ali (eds), *Politics in Micronesia*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1980 ; *Politics in Melanesia*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1982 ; *Politics in Polynesia*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1983 ; *Micronesian Politics*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1988.

<sup>227</sup> A titre d'illustration de cette problématique, on peut ainsi relever que sur les 50 députés élus lors des dernières législatives aux Iles Salomon, le 5 avril 2006, 30 sont indépendants !

On peut aussi observer que, dans son rapport intérimaire du 5 juin 2009, la Commission pour les réformes constitutionnelles et électorales à *Tonga* insiste sur la nécessité d'avoir un système de partis politiques structuré et développé et sur l'importance d'une véritable opposition.

occupe encore aujourd'hui, peut faire croire à une stabilité retrouvée, il n'en demeure pas moins que le pays a connu une crise constitutionnelle à l'été 2006 qui a nécessité un retour aux urnes, et qu'en juin 2008, un mouvement de fronde lancé par les *Ariki* les a amenés à des revendications institutionnelles, telles que le choix parmi eux du Représentant de la Reine<sup>228</sup>.

À *Nauru*, l'instabilité politique est chronique, renforcée par le trouble que suscitent depuis une vingtaine d'années les difficultés économiques du pays : épuisement des réserves minières, notamment du phosphate, mauvaise gestion des finances publiques, faillite du système de santé, corruption<sup>229</sup>. En 1986 et en 1996-97 par exemple, se sont à chaque fois quatre Présidents différents qui se sont succédé en quelques mois ! Alors que l'élection à la Présidence en octobre 2004 de Ludwig Scotty, puis sa réélection en 2007 laissaient espérer une stabilité politique retrouvée, le Président et son Gouvernement furent renversés en décembre par une nouvelle motion de défiance du Parlement (art. C.24). Depuis l'indépendance en janvier 1968, la Présidence a changé... 27 fois, mais entre seulement 11 personnalités différentes ! Les remaniements ministériels sont très fréquents et les changements de coalition incessants. Il y a certes deux partis politiques (*Nauru First* et le Parti centriste), mais qui sont très peu actifs et organisés et ne permettent pas une véritable alternance démocratique majorité/opposition. Dans ce petit État de moins de 14 000 habitants, ce sont surtout les alliances familiales qui conditionnent les évolutions de la vie politique.

En *Papouasie Nouvelle-Guinée*, les élections de 1972, sous administration australienne<sup>230</sup>, ont conduit à la mise en place d'un Gouvernement dirigé par Michael Somare, qui s'était engagé à conduire le pays sur la voie de l'autonomie (acquise en décembre 1973), puis de l'indépendance (obtenue le 16 septembre 1975). Celui-ci sera confirmé aux élections législatives de 1977, mais renversé par une motion de censure en 1980. Dès lors, le pays connaîtra une longue période d'instabilité politique jusqu'en 2002 : succession des Premiers ministres (8 en 22 ans, alors que la durée de la législature est de cinq ans...), pléthore de partis politiques, échec des coalitions gouvernementales, adoption de motions de censure (1980, 1985, 1988, 1994, 1999)<sup>231</sup>. Parmi les explications de ce chaos politique figurent en bonne place le multipartisme exacerbé, l'absence de

---

<sup>228</sup> *Cook Islands Herald*, 12 juillet 2008.

<sup>229</sup> *Nauru, île en perdition*, L'Express du 7 mars 2005.

<sup>230</sup> I. Downs, *The Australian Trusteeship: Papua New Guinea 1945-75*, Australian Government Publishing Service, Canberra, 1980. B. Scott, Re-imagining PNG. Culture, Democracy and Australia's role, *Lowy Institute for International Policy*, Paper 09, 2005, 182 p.

<sup>231</sup> A noter (cf. art. C.142 et C.145 révisés en 1991), qu'aucune motion de censure ne peut être adoptée pendant les 18 premiers mois de la législature... ce qui n'est pas sans rappeler la IV<sup>ème</sup> République française !

loyauté partisane et le mode de scrutin majoritaire à un tour aux législatives qui a permis à de nombreux députés d'être élus avec moins de 15 % des voix dans leur circonscription. En 2003, une loi organique est venue encadrer plus strictement la création et le fonctionnement des partis politiques et la loi électorale a été modifiée pour instaurer un système de vote préférentiel limité (*Limited Preferential Voting System*), qui oblige à conclure des alliances et à rendre davantage compte aux électeurs. Les résultats de ces réformes sont déjà perceptibles : en effet, après les élections générales de 2002, sir M. Somare a pu pour la première fois depuis l'indépendance diriger un Gouvernement pendant toute la durée de la législature. Et, à l'issue des élections de 2007, il a pu à nouveau former un Gouvernement de coalition stable qu'il dirige encore, avec l'espoir de rester en place pour la durée d'une seconde législature, soit un total de 10 ans (2002-2012). Il est assez symbolique que cette stabilité politique nouvelle ait été réussie par le père de l'indépendance du pays, qui a célébré le 16 mars 2008 ses 40 ans de mandat parlementaire, faisant de lui le plus ancien député de tout le Commonwealth !

Les Iles *Salomon* comptent parmi les États instables de la région étudiée. Les motions de censure sont fréquentes (en dernier lieu contre le Gouvernement Sogavare renversé le 13 décembre 2007) et la faiblesse des partis politiques rend les coalitions parlementaires très fragiles du fait des très fréquents renversements d'alliance en cours de législature<sup>232</sup>. En fonction depuis le 20 décembre 2007, Derek Sikua est donc déjà le 13<sup>ème</sup> Premier ministre depuis l'indépendance il y a 30 ans, le 7 juillet 1978.

Au *Vanuatu* enfin, la loi électorale basée en vertu de la Constitution (art. C. 17 §1) sur la représentation proportionnelle favorise un morcellement des partis politiques représentés au Parlement de 52 membres<sup>233</sup>. Au moins une quinzaine de partis ont régulièrement une représentation parlementaire dans un pays de seulement 230 000 habitants. Cela rend évidemment difficiles la constitution et la viabilité des coalitions parlementaires devant donner une majorité au Gouvernement, qui doit s'appuyer souvent sur 5 à 10 formations différentes. La période 1995-2004 est particulièrement emblématique de cette instabilité gouvernementale avec de fréquents changements de Premier ministre (six au total). Ceci a conduit le Chef de l'État, le Président, à dissoudre le Parlement en mai 2004 et, après l'échec d'un premier gouvernement dirigé par le francophone Serge Vohor, renversé en décembre suivant, ce sera alors pendant toute la législature le même Premier ministre, le 11<sup>ème</sup> depuis l'indépendance de 1980, Ham Lini, qui dirigera le pays, à la tête d'une coalition de 10 partis, jusqu'aux élections de

---

<sup>232</sup> J. S. Steeves, *Unbounded Politics in the Solomon Islands: Leadership and Party Alignments*, *Pacific Studies*, Vol. 19, n° 1, mars 1996, pp. 115-138.

<sup>233</sup> *The Political Parties and Groupings of Vanuatu*, Australian Labor's International Projects Unit and the Pacific Institute of Public Policy, 1<sup>st</sup> edition, August 2008.

septembre 2008, qui ne lui permettront pas de diriger le Gouvernement suivant, même s'il y occupe un poste ministériel. C'était la première fois qu'un gouvernement restait en place pendant presque toute la durée d'une législature (2004-2008). Cela ne signifie cependant pas que la stabilité politique ait définitivement gagné le Vanuatu : les remaniements ministériels demeurent fréquents et des motions de censure sont très souvent déposées et discutées, avec des chances d'adoption puisque les majorités sont à la fois étroites et composites. Cette instabilité politique s'est en outre parfois accompagnée d'une corruption d'une partie de la classe dirigeante.

Comptant parmi les pays les plus instables de la région, la Papouasie Nouvelle-Guinée, les Iles Salomon et le Vanuatu partagent en outre avec Fidji la triste caractéristique de souffrir de tensions ethniques ou tribales, qui affectent le fonctionnement et l'existence de l'exécutif.

(b) L'incidence des conflits ethniques<sup>234</sup>, tribaux, territoriaux et sociaux

Plusieurs des États de cette aire géographique souffrent d'une grande instabilité politique résultant de diverses tensions profondes divisant leur société.

À *Fidji*, cette instabilité se révèle aussi bien constitutionnelle que gouvernementale. En effet, depuis l'indépendance en 1970, ce sont déjà pas moins de trois constitutions qui se sont succédées : octobre 1970, juillet 1990 et juillet 1997... cette dernière Constitution ayant été abrogée le 10 avril 2009 par un Gouvernement de dictature en place depuis le coup d'État de l'armée en décembre 2006 et qui ne souhaite pas organiser d'élections législatives avant... septembre 2014<sup>235</sup> ! Ce Gouvernement a annoncé le 1<sup>er</sup> juillet 2009 qu'il lancerait en septembre 2012 le chantier de l'élaboration de la future Constitution qui devrait s'achever un an avant les législatives. En attendant, Fidji vit depuis avril 2009 dans un « nouveau cadre légal », doux euphémisme pour caractériser un régime non démocratique. Parmi les différents objectifs de la future Constitution, il s'agira de supprimer tout vote sur une base ethnique. On touche là au cœur de la question fidjienne, héritée de l'époque coloniale<sup>236</sup> : un État divisé en deux communautés, les Fidjiens<sup>237</sup> et

---

<sup>234</sup> N. Meller, *Ethnic and Racial Cleavages in Pacific Islands Constitutions*, *Journal of Pacific History*, September 1997 ; G. HASSALL, *Ethnicity and the State: Constitutional provisions in some Pacific Islands States*, *Ethnic Groups*, vol. 9, 1991, pp. 83-105 ; G. Hassall, *Nationalism and Ethnic conflict in the Pacific Islands*, *Current World Leaders*, n° 34, April 1991, pp. 283-296.

<sup>235</sup> En janvier 2007, des élections libres et démocratiques avaient pourtant été annoncées par le Gouvernement à la communauté internationale pour mars 2009... Les dernières élections législatives ont eu lieu les 6 et 13 mai 2006. Le Gouvernement *ad interim* de F. Bainimarama est donc parti pour durer près de huit années sans élection et en gouvernant par décret dans le cadre de ce « nouvel ordre légal » !

<sup>236</sup> Les premiers travailleurs Indiens arrivèrent aux Fidji le 14 mai 1879 à bord du *Leonidas* pour cultiver le sucre.

les Indiens<sup>238</sup>. Si la première Constitution, celle de 1970, instaurait un relatif équilibre entre les deux groupes, celle de 1990 était ouvertement raciste et discriminante à l'encontre des Indiens (la majorité au Parlement et les principales positions exécutives étaient garanties aux Fidjiens, avec domination de leur élite traditionnelle : les *tauvei*). La Constitution, abrogée, de 1997 souhaitait atténuer ces discriminations ethniques et encourager le multiculturalisme et le pluralisme politique grâce à une solide déclaration de droits et à un régime électoral plus équitable<sup>239</sup>. Ces tensions ethniques ont généré trois coups d'État militaires (14 mai 1987 : dissolution du Parlement et suspension de la Constitution de 1970 ... un mois après l'instauration du premier gouvernement multiracial issu des urnes, avec la crainte qu'un Cabinet dominé par les Indiens ne respecte pas les intérêts des Fidjiens d'origine ; 28 septembre 1987 : Constitution abrogée et proclamation de la République fidjienne le 6 octobre suivant; 5 décembre 2006 : dissolution du Parlement et mise en place d'un Gouvernement intérimaire dirigé par le Commandant des Forces armées... qui sera déclaré illégal par une décision de la Cour d'Appel du 9 avril 2009<sup>240</sup>, jugement qui a provoqué le lendemain l'abrogation de la Constitution de 1997, la destitution de toutes les personnes nommées en vertu de celle-ci, y compris les juges et le Gouverneur de la Banque centrale, et l'instauration de l'état d'urgence<sup>241</sup>) et une tentative de coup d'État civil (19 mai 2000 : le premier Premier ministre Indo-Fidjien, Mahendra Chaudhry, est pris en otage avec son Gouvernement, les Indiens et leurs intérêts sont menacés, voire attaqués, et la Constitution suspendue), ainsi qu'une instabilité gouvernementale chronique, à partir de 1987 (jusqu'alors, l'*Alliance Party* conduit par K. Mara, Premier Ministre de 1967 à 1987, dominait la vie politique et contrôlait le Gouvernement, faisant coexister la prédominance du système traditionnel des chefs

---

<sup>237</sup> Le terme *Fidjien* est toujours utilisé dans un sens ethnique désignant une personne d'origine indigène fidjienne (les Mélando-Fidjiens, par opposition aux Indo-Fidjiens).

<sup>238</sup> S. Narayan, Racial Discrimination in Fiji, *Journal of South Pacific Law*, vol. 12, n° 1, 2008, pp. 68-75. Au recensement de 2001, on comptait 53 % de Fidjiens, 40 % d'Indiens et 7 % d'autres Ethnies. Les résultats du dernier recensement en 2007 confirment la progression des Fidjiens (57,25 %) face aux Indiens (37,65 %) et autres (5,1 %). Des milliers d'Indiens ont quitté les Fidji devant les menaces et discriminations.

<sup>239</sup> Cette Constitution, entrée en vigueur le 25 juillet 1998, avait permis la réadmission des Fidji au sein du Commonwealth et le rétablissement de relations stables avec la communauté internationale. Depuis le 8 décembre 2006, l'appartenance de Fidji au Commonwealth est de nouveau suspendue. Et le nouveau coup de force du 10 avril 2009 pourrait même conduire à son exclusion du Commonwealth, ainsi que du Forum des Îles du Pacifique (qui a évoqué lors de sa réunion du 4 au 7 août 2009 la question du retour de Fidji dans la famille démocratique).

<sup>240</sup> Fiji Court of Appeal (Judges Powell, Lloyd and Douglas), April 9<sup>th</sup> 2009, Civil Appeal n° ABU0077 of 2008S, *Qarase vs Bainimarama*. Cette Cour, siégeant à Suva, a la particularité d'être composée de trois juges australiens.

<sup>241</sup> Censure et dictature au paradis in *Courrier International*, 14 avril 2009.

fidjiens – *tauvei* – avec une certaine reconnaissance des autres communautés) et l'entrée dans le cycle des coups d'État aux motivations ethniques, ceux de 1987 et celui avorté de 2000 par crainte d'une domination de la communauté Indo-Fidjienne et celui de 2006 par refus d'une discrimination accrue à son encontre<sup>242</sup>... : depuis 1987, jusqu'à la mise en place du Gouvernement militaire « intérimaire » le 5 janvier 2007, 10 gouvernements se sont succédé en moins de vingt ans.

Les conflits, tribaux cette fois, se rencontrent dans d'autres États de la région<sup>243</sup>. Ainsi, non contente de souffrir d'un multipartisme éclaté et indiscipliné, la Papouasie Nouvelle-Guinée a également connu des troubles importants dans l'île de Bougainville, où s'est déroulé à partir de 1988 un conflit séparatiste armé durant 10 ans, jusqu'à l'établissement d'un cessez-le-feu permanent en avril 1998. Le Gouvernement a signé un accord de paix avec les rebelles (Armée Révolutionnaire de Bougainville) en août 2001 et, sous le regard d'une force régionale et d'une mission d'observation de l'ONU, un gouvernement autonome a été instauré en mai 2005, en attendant un référendum sur l'avenir de ce territoire entre 2015 et 2020<sup>244</sup>.

Aux Iles Salomon, un long conflit territorial, tribal et social, dû initialement à des rivalités ethniques à Guadalcanal, où la capitale du pays, Honiara, a vu croître sa population de migrants en provenance de l'île de Malaita, ne s'est résolu qu'avec l'intervention australienne de juillet 2003 et la mise en place de la Regional Assistance Mission to the Solomon Islands (dite RAMSI), composée à l'origine de 2200 membres des polices et troupes australiennes, néo-zélandaises, fidjiennes, de Papouasie Nouvelle-Guinée et de Tonga, afin de restaurer la loi, l'ordre et les institutions<sup>245</sup>. Cette pacification

<sup>242</sup> G. Davis, Despot for Diversity, in *The Australian*, 1<sup>er</sup> mai 2009.

<sup>243</sup> J.-M. Régnauld, Conflits et balkanisation et Une zone d'instabilité méconnue : le Pacifique insulaire, *Le Monde Diplomatique*, juin 2005.

<sup>244</sup> P. Larmour, The Politics of Race and Ethnicity: Theoretical Perspectives on Papua New Guinea, *Pacific Studies*, vol. 15, n° 2, June 1992, pp. 87-108. B. Standish, Bougainville: Undermining the State in Papua New Guinea, *Pacific Research*, vol. 3, n° 1, 1990, pp. 8-11.

<sup>245</sup> En juin 2000, une insurrection avait conduit à une courte captivité pour le Premier ministre en exercice, B. Ulufa'alu, puis à sa démission, laissant le pays plongé dans l'anarchie, la corruption, l'inefficacité des forces de l'ordre et la banqueroute. C'est pourquoi le Premier ministre issu des élections de décembre 2001, Sir Allan Kemakeza, a eu recours à cette aide internationale avec l'accord unanime du Parlement. V. Dinnen, Winners and losers: politics and disorder in the Solomon Islands 2000-2002, *The Journal of Pacific History*, 2002, Vol. 37, n° 3, pp. 285-298 et C. Moore, *Happy Isles in Crisis: the Historical Causes for a Failing State in Solomon Islands*, 1998-2004, Asia Pacific Press, Canberra, 2004.

Une Commission "Vérité et Réconciliation" (*The Solomon Islands Truth and Reconciliation Commission*) a été officiellement mise en place par le Gouvernement le 29 avril 2009 afin d'enquêter sur les causes des violences ethniques ayant saisi le pays entre 1997 et 2003. C'est la première expérience de cette nature dans cette région du Pacifique. Elle s'inspire du modèle sud-africain.

reste fragile et, après les élections générales d'avril 2006, des violences ont éclaté contre la communauté chinoise établie à Honiara. La RAMSI a été réduite fin 2007 à une force d'environ 300 policiers, 200 conseillers techniques et 70 conseillers militaires en provenance de 15 pays de la région.

À l'émiettement politique que connaît le *Vanuatu* s'ajoute un clivage entre les francophones et les anglophones. Alors que les premiers avaient soutenu le maintien d'un lien fort avec les anciens administrateurs coloniaux, et en particulier avec la France, les seconds ont souhaité obtenir l'indépendance. Cette fracture originelle marque encore très fortement la structuration des partis politiques et les alliances partisans.

\* \* \*

Au terme de cet aperçu comparatif, on voit clairement se dessiner une ligne de partage entre deux groupes d'États. D'une part, ceux, majoritaires, qui ont su soit assimiler pleinement (*Australie, Nouvelle-Zélande*), soit accommoder avec leurs traditions et conditions politiques (*Cook, Kiribati, Marshall, Nauru, Niue, Samoa et Tuvalu* pour les régimes parlementaires ; les *États Fédérés de Micronésie et Palau* pour les régimes présidentiels) les éléments du modèle exécutif, le plus souvent de type westministérien et plus exceptionnellement de type présidentiel, hérités de l'ex-État colonisateur. Ce premier groupe sera peut être rejoint bientôt par *Tonga et Tokelau*, où, pour des motifs différents, les systèmes politiques sont actuellement assez uniques, mais devraient à l'avenir se rapprocher du système westministérien, soit avec la démocratisation (Tonga), soit avec l'émancipation (Tokelau). D'autre part, il y a une minorité composée de quatre États qui apparaissent pour l'instant et malheureusement incapables de faire fonctionner un exécutif de type parlementaire (*Fidji, Papouasie Nouvelle-Guinée, Salomon et Vanuatu*).

**Annexe : Les titulaires du pouvoir exécutif  
dans les États du Pacifique-Sud  
(à jour 1<sup>er</sup> juin 2010)**

PAYS	EXÉCUTIF	CHEF DE L'ÉTAT	GOUVERNEUR GENERAL	CHEF DU GOUVERNEMENT	CABINET
AUSTRALIE		Elisabeth II (6/02/1952)	Quentin Bryce (5/09/2008)	Kevin Rudd (3/12/2007)	PM + 19 membres (6/02/2009)
ILES COOK		Elisabeth II (4/08/1965)	Anand Satyanand (23/08/2006) Représentant de la Reine : Frederick Goodwin (9/02/2001)	Jim Marurai (14/12/2004)	PM + 5 membres (15/07/2009)
FIDJI		Ratu Josefa Iloilo (18/07/2000)		Frank Bainimarama (5/01/2007)	PM + 30 membres (juin 2009)
KIRIBATI		Anote Tong (10/07/2003)		Anote Tong (10/07/2003)	Pdt + Vice-Pdt + Procureur Général + 10 membres (17 juin 2009)
ILES MARSHALL		Litokwa Tomeing (7/01/2008)		Litokwa Tomeing (7/01/2008)	Pdt + 10 membres (mai 2009)
MICRONESIE		Emanuel Mori (11 mai 2007)		Emanuel Mori (11 mai 2007)	Pdt + Vice-Pdt + 7 Secrétaires (juillet 2009)
NAURU		Marcus Stephen (19/12/2007)		Marcus Stephen (19/12/2007)	Pdt + 5 membres (mai 2009)
NIUE		Elisabeth II (19/10/1974)	Anand Satyanand (23/08/2006) Haut- Commissaire : Bryan Smythe (01/2008)	Toke Talagi (18/06/2008)	PM + 3 ministres (juillet 2009)
NOUVELLE- ZELANDE		Elisabeth II (6/02/1952)	Anand Satyanand (23/08/2006)	John Key (8/11/2008)	PM + 19 ministres (juillet 2009)
PALAU		Johnson Toribiong (15/01/2009)		Johnson Toribiong (15/01/2009)	Pdt + Vice-Pdt + 7 Ministres (mars 2009)
PAPOUASIE NOUVELLE-GUINEE		Elisabeth II (16/09/1975)	Paulius Matane (29/06/2004)	Michael Somare (2/08/2002)	PM + 26 Ministres (juillet 2009)
ILES SALOMON		Elisabeth II (7/07/1978)	Frank Kabui (7/07/2009)	Derek Sikua (20/12/2007)	PM + Vice-PM + 22 membres (mars 2008)
SAMOA		Tui Atua Efi Tamasese (20/06/2007)		Sailele Malielegaoi Tuilaepa (23/11/1998)	PM + 12 membres (juillet 2009)

TOKELAU	Elisabeth II (6/02/1952)	Anand Satyanand (23/08/2006), représenté par un Administrateur : David Payton (17/10/2006)	Aliki Faipule Foua Toloa (23/02/2009)	Conseil pour le Gouvernement permanent de Tokelau : 6 membres (juillet 2009)
TONGA	George Tupou V(11/09/2006)		Feleti Sevele (11/02/2006)	14 membres (dont le PM) (juillet 2009)
TUVALU	Elisabeth II (1/10/1978)	Filoimea Telito (15/04/2005)	Apisai Ielemia (14/08/2006)	PM + 5 ministres (juillet 2009)
VANUATU	Iolu Abil (2/09/2009)		Edward Natapei (22/09/2008)	PM + 12 ministres (19 juin 2009)



# CHAPITRE 5

## LES PARLEMENTS DU PACIFIQUE

*Thierry Daups\**

---

Résumé : *On peut retenir deux caractéristiques des Constitutions des États du Pacifique Sud. Premièrement, si l'influence du système de Westminster est manifeste, ces États préservent les pouvoirs traditionnels dans des assemblées spéciales ou dans les assemblées parlementaires, notamment afin de garantir les coutumes. Deuxièmement, pour atteindre la stabilité politique et éviter la domination de l'un des trois pouvoirs, ces Constitutions introduisent une distinction des pouvoirs, complétée par un jeu « d'attaque et de contre attaque ». Par suite, le recours à une procédure contre un pouvoir présente un risque pour le pouvoir qui en est à l'origine. Ces constitutions établissent formellement les conditions pour un bon gouvernement. Mais la réalité politique est plus complexe.*

### ***The South Pacific's Parliaments***

Summary: *Two characteristics of the Constitutions of the Pacific's States are remarkable. Firstly, if the influence of the Westminster system is a reality, these States preserve traditional powers in special councils, or in traditional chambers; to preserve customs for example. Secondly, these Constitutions in the aim of political stability and to prevent domination of one of the three powers, introduce a distinction of powers, completed by, in each procedure, between two powers a game of attack a counter attack. Consequently, the use of a procedure by a power against another power, present a risk for himself. Formally these Constitutions, establish, in this manner, conditions for a good government, as they wish. But the political reality is different.*

---

### **INTRODUCTION : L'INFLUENCE DU PARLEMENTARISME SUR LES ÉTATS DU PACIFIQUE**

Plus d'un siècle après un voyage extraordinaire, dans les îles de l'océan Pacifique, l'on découvrait dans les archives secrètes du sieur Jules Verne, un rapport encore inconnu à ce jour. Bibliothécaire à bord d'une île artificielle, il reçut en dépôt, cette étude juridique sur les parlements des États du Pacifique, rédigée à la demande du Gouverneur

---

\* Maître de conférences en droit public à l'Université de Rennes II, Institut de l'Ouest : Droit et Europe (IODE), UMR CNRS, n° 6262.

de cette Ile à hélice<sup>246</sup>, authentique Ville flottante<sup>247</sup>. C'est cette recherche que l'on présentera au lecteur aujourd'hui. L'on verra de la sorte, que les parlements des États du Pacifique<sup>248</sup>, cèdent bien peu à l'exotisme des lieux, ce que révèlent la longueur et la complexité des constitutions visitées<sup>249</sup>.

Mais avant de présenter ces parlements, on soulignera l'entrecroisement de différents paramètres, pour déterminer leur régime juridique. Le premier d'entre eux est lié à la sédimentation historique de ces îles. Le statut de ces parlements tient compte à la fois des traditions, institutions et coutumes des premiers peuples occupants et de l'installation durable d'occidentaux qui arrivèrent avec leurs propres modèles constitutionnels<sup>250</sup>. Ce croisement des deux influences se traduit, par exemple, par la compétence matérielle des parlementaires en matières de coutumes, ou encore dans le nom de l'assemblée, ou enfin dans la représentation des chefs traditionnels, lesquels se combinent avec la forme constitutionnelle des parlements et des procédures.

Le second paramètre découle du premier ; le statut étatique de ces îles camoufle trois situations juridiquement différentes. Les Constitutions révèlent des États associés<sup>251</sup> à un

---

<sup>246</sup> Jules Verne, *L'île à hélice*, Les voyages extraordinaires, réédition Jean de Bonnot, 1979, 359 p. Il s'agit d'une île artificielle naviguant sur le Pacifique et d'une taille telle qu'elle est en mesure d'abriter une petite ville offrant tout le confort de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Mue par de puissants moteurs, elle se déplaçait entre les îles du Pacifique. L'auteur la fera se disloquer. Aujourd'hui, la réalité rejoint la fiction, des architectes envisageant la construction de « navires » supportant de véritables immeubles.

<sup>247</sup> Un autre des romans de Jules Verne qui situe l'une de ses histoires sur un paquebot à vapeur d'une taille particulièrement imposante pour son époque : le *Great Eastern*.

<sup>248</sup> On éte retenu pour cet article, les États de l'Australie, des Iles Salomon, des Kiribati, de Nauru, de la Nouvelle- Zélande avec ses États ou territoire associés des Iles Cook, de Niue et de Tokelau, l'État de Papouasie-Nouvelle-Guinée, des Samoa, de Tuvalu, du Vanuatu, des Iles Fidji, des États fédérés de Micronésie, des Iles Marshal et de Palaos.

<sup>249</sup> Par exemple, l'État de Nauru a une surface de 20.000 km carrés, pour 10.000 habitants ; source : Secrétariat général du Commonwealth, sur le site internet : [www.thecommonwealth.org](http://www.thecommonwealth.org). Sa Constitution n'en dispose pas moins de 99 articles, à l'articulation aussi complexe que des constitutions européennes.

<sup>250</sup> On notera l'influence de deux modèles constitutionnels : celui dit de Westminster et celui de l'Amérique du nord. Lire : Y.-L. Sage, Défis contemporains dans le pacifique, éléments de convergence, *Revue Juridique Polynésienne*, hors série vol. I, 2001.

<sup>251</sup> Il faut distinguer l'autonomie de l'association. L'autonomie n'impliquant pas l'indépendance pour la collectivité territoriale qui en est dotée. L'association se réalise entre un État indépendant et un autre, le second assumant des compétences de nature régaliennes pour le compte du premier (défense et relations extérieures dans le cas des Iles Cook et de Niue par exemple). Sur ce sujet on lira : Y.-L. Sage, Remarques sur la représentativité des îles Cook dans les rapports internationaux, *Revue Juridique Polynésienne*, mai 1994 ; J. Henderson, The politics of association : a comparative analysis of New Zealand and United State approaches to free association with Pacific Island States ; Prof. A. Angelo et Dr Y.-L. Sage, Chronique de droit néo zélandais, *Revue Juridique Polynésienne*, 2006, pp. 269 et s.

État, seul titulaire de la souveraineté. L'on pense ici, par exemple, à la Constitution de Niue, État associé à la Nouvelle-Zélande. D'autres Constitutions correspondent à celles d'États pleinement souverains mais qui, membres du Commonwealth<sup>252</sup>, obéissent à un modèle constitutionnel commun et peuvent opter pour le régime républicain ou avoir pour chef d'État, la Reine du Royaume-Uni ; cette situation englobe aussi la précédente. Il se trouve enfin des États, totalement souverains qui, sans être membres du Commonwealth, se contentent de leur adhésion à l'Organisation des Nations Unies et s'inspirent du modèle parlementaire.

En conséquence, les Constitutions des États du Pacifique, selon des modalités propres à chacune d'elles, n'échappent pas à la forme parlementaire héritée du Royaume-Uni. Et ce, que ces États soient membres ou non du Commonwealth. Même si l'on peut penser que la réception de ce modèle, établi sur plusieurs siècles en Europe, rencontrera des difficultés lors de sa transplantation exotique<sup>253</sup>. Ainsi, le parlementarisme du Pacifique, obéit à une trame commune, une architecture institutionnelle de la séparation des pouvoirs, adaptable selon le caractère propre de chaque État. La voici maintenant présentée.

Tout procède de la volonté parlementaire issue de la souveraineté nationale. Le chef de l'État ou le Gouverneur général pour les royaumes, le Premier ministre et les ministres, à l'origine tous membres du parlement, sont élus par celui-ci, ainsi que le Speaker et son adjoint, qui le dirigent. Le parlement vote les *Bills*, selon des procédures variables, en fonction du nombre de chambres. Cette toute puissance parlementaire se trouve contrebalancée par les compétences du pouvoir exécutif. Ainsi, le *Bill* ne deviendra loi

---

<sup>252</sup> Pour quelques détails sur le Commonwealth, on peut consulter le site [www.thecommonwealth.org](http://www.thecommonwealth.org). On lira également le *Précis du droit des gens* de G. Scelle, Editions du CNRS, réédition 1984, en un seul volume des tomes 1 et 2, tome 1, pp. 225 et s. Aujourd'hui, le Commonwealth se présente comme une association d'États souverains qui sans être liés par un traité, sont unis par des mécanismes de solidarité. Le Commonwealth est composé de 53 États ; la Reine du Royaume-Uni est le chef d'État de 15 d'entre eux qualifiés pour cette raison de royaumes. Les autres États dotés d'une monarchie constitutionnelle n'ayant pas la Reine du Royaume-Uni comme chef d'État, sont qualifiés de monarchie. Les autres États sont des républiques. Parmi les États étudiés, 4 formes des royaumes du Commonwealth (l'Australie, la Nouvelle-Zélande et ses États associés, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Iles Salomon et Tuvalu). Les Iles Fidji, Kiribati, Nauru, les Samoa et le Vanuatu forment des républiques. Enfin, Tonga est une monarchie (source : [www.royal.gov.uk](http://www.royal.gov.uk)). On notera enfin que le Royaume-Uni est responsable de la sécurité, des affaires étrangères, et de la défense de ses territoires d'outre-mer (source : [www.royal.gov.uk](http://www.royal.gov.uk)). Enfin, les États membres qualifiés de petits États (32 parmi les 53), tels que Nauru, Niue, Tuvalu, bénéficient de politiques particulières et obéissent aux caractères suivants : l'insularité, la fragilité aux catastrophes naturelles, des institutions limitées, une diversité limitée, la pauvreté, un accès au capital externe difficile, et des entrées économiques volatiles (source : [www.thecommonwealth.org](http://www.thecommonwealth.org)).

<sup>253</sup> J. Fraenkel, Le coup d'État de décembre 2006 à Fidji : qui, quoi, où et pourquoi ?, *Revue Juridique, Politique et Economique de Nouvelle-Calédonie*, n° 12, 2008/2, pp. 22 et s ; p. 34.

que par la sanction du Gouverneur général ou du chef de l'État. Egalement, si le Premier ministre et ses ministres voient leur responsabilité politique affirmée dans la constitution, devant le parlement qui peut voter une motion de censure et contraindre le Premier ministre à démissionner, celui-ci peut procéder à la dissolution du parlement. La toute puissance parlementaire, dans la détermination électorale des membres du pouvoir exécutif, se trouve compensée par la sanction législative et la dissolution. Pour terminer, ces constitutions fournissent l'occasion de revisiter les notions de parlement et de pouvoir exécutif. On observe, en effet, que si les deux notions sont effectivement distinctes, il se trouve aussi quelques cas où le parlement englobe non seulement les organes assurant la représentation territoriale, voire traditionnelle, et nationale, mais aussi le pouvoir exécutif, conçu comme un pouvoir distinct du pouvoir législatif, mais aussi dans le prolongement de l'action de celui-ci<sup>254</sup>. Egalement, la notion de pouvoir exécutif peut résider dans le chef de l'État ou bien dans le chef de l'État avec le gouvernement<sup>255</sup>.

Ainsi, le constat de la structure des parlements de ces États, c'est-à-dire leur organisation interne, et celle de leurs relations avec essentiellement le pouvoir exécutif, revient à déterminer la nature de leur séparation des pouvoirs ; à détecter aussi le caractère parlementaire ou présidentiel de ces régimes. Est-on en présence d'un subtil équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif, ou bien cette organisation parlementaire, laisse-t-elle s'installer la domination de l'un des deux : un gouvernement d'assemblée ou une prédominance exécutive ? A quel pouvoir la vie politique de ces États accorde-t-elle sa primauté ? Ces États développent-ils leur propre voie parlementaire<sup>256</sup> ? A ces questions, on n'apportera qu'une réponse seulement juridique ; les constitutions étudiées ne fournissant que des indices, certes précieux, quant à la nature juridique d'un régime, que seule la connaissance de la vie politique permettrait de compléter<sup>257</sup>.

---

<sup>254</sup> Cette approche du parlementarisme, et donc de la démocratie, pose de manière peut-être plus claire que ne le font certaines constitutions européennes dont celle de la France, la question du degré d'intimité, de confiance et d'indépendance devant exister entre les pouvoirs constitutionnels. Si l'instauration d'un régime démocratique, nécessite, non seulement une distinction des pouvoirs mais aussi que le pouvoir exécutif bénéficie de la confiance parlementaire, il reste que le pouvoir exécutif doit disposer des moyens juridiques et politiques de gouverner. Là, l'histoire constitutionnelle et politique de chaque État apportera sa réponse.

<sup>255</sup> Cette dernière approche n'éclairerait-elle pas la conception politique et juridique du pouvoir exécutif en France dans la Constitution de la V<sup>e</sup> République ?

<sup>256</sup> Y.-L. Sage, Défis contemporains dans le pacifique, éléments de convergence, *Revue Juridique Polynésienne*, hors série vol. I, 2001.

<sup>257</sup> La pratique de la V<sup>e</sup> République française montre toute la distance qui peut exister entre la règle constitutionnelle favorable au régime parlementaire et la vie politique orientant le régime vers le présidentielisme, voire un régime présidentiel camouflé en régime parlementaire.

Par la combinaison de deux axes complémentaires : celui de la séparation des pouvoirs et celui du plus petit commun dénominateur institutionnel et procédural, la présentation du statut de la représentation (I) et de l'organisation des relations entre les pouvoirs (II), mesurera les différences et les points communs entre ces systèmes constitutionnels.

### ***I LE STATUT DE LA REPRÉSENTATION PARLEMENTAIRE***

Qu'il s'agisse d'une république, d'un royaume du Commonwealth ou d'une monarchie constitutionnelle, les parlements des États du Pacifique assurent, par un système monocaméral ou bicaméral, la représentation des autorités traditionnelles et de la nation de chacun de ces États<sup>258</sup>, mais aussi le caractère éventuellement fédéral de l'État (A). Également, les règles relatives à l'organisation interne de ces parlements contribuent à l'autonomie nécessaire de l'institution parlementaire (B).

#### ***A Tradition, nation et représentation parlementaire***

Dès le préambule de leur Constitution ou les premiers articles de celle-ci, les États associent leur pleine indépendance<sup>259</sup>, leur démocratie, issues de la volonté de leurs peuples, avec deux autres idées. La première renvoie à la reconnaissance de Dieu et des principes chrétiens qui guident l'action politique<sup>260</sup>, et la seconde insiste parfois fortement sur l'importance de l'héritage traditionnel, de la culture, de la diversité<sup>261</sup> et même de l'histoire<sup>262</sup>. L'incidence de cette combinaison de la tradition et de la modernité s'exerce

---

<sup>258</sup> On comprend, dans ce contexte, l'importance prise par les dispositions relatives à la détermination de la citoyenneté, lesquelles prennent la forme d'un quasi code, dans le corps même de la Constitution.

<sup>259</sup> Mis à part le cas des États ou territoire associés à la Nouvelle Zélande : Les Iles Cook, Niue et Tokelau.

<sup>260</sup> Il en est ainsi de la Constitution de la Papouasie-Nouvelle-Guinée dont le Préambule retient que : « We the People, do now establish this sovereign nation and declare ourselves under the guidind hand of God, to be independant state of papua New Guinea... ».

<sup>261</sup> En tant que principes de la Constitution pour orienter la manière d'exercer le pouvoir. La Constitution de Tuvalu l'indique particulièrement dans les principes de la Constitution : maintenir les formes traditionnelles et rechercher l'accord, la courtoisie, le consensus dans le respect des procédures traditionnelles de Tuvalu, plutôt que de recourir à des idées étrangères fondées sur la confrontation et la division.

<sup>262</sup> Présentée comme une épopée dont les citoyens de ces États peuvent être fiers. Par exemple, la Constitution de Tuvalu, dans son Préambule, assure : « We have reason to be pround of our forefather who bodily ventured across the unknow waters of the vast pacific Ocean many centuries ago... This society has survived, and has withstood the test of time, the impact of other cultures, the devastation of war, and the right price paid for the purpose of international peace and security ».

sur la structure de ces Constitutions<sup>263</sup> par l'instauration d'organes spécifiques pour exprimer la tradition et, enfin, dans le nom et la composition des parlements.

La préservation de l'héritage coutumier traditionnel, propre à ces peuples, se réalise tout d'abord par des organes spécialisés dans la prise en compte de ces aspects et ce, indépendamment du nombre de chambres, composant l'institution parlementaire. Les Iles Fidji (*Bose Levu Vakaturaga*), les Iles Marshall (*Concil of Iroij*), les Samoa (*Council of deputies*), les Iles Cook (*House of Ariki*), Tokelau (*Taupulega*), la Micronésie (*Chamber of Chiefs*) recourent à de tels organes. Par exemple, le *Concil of Iroij* de la Constitution des Iles Marshall<sup>264</sup> comporte douze membres dont un élu, dans les districts des îles Ralik, et deux issus des districts des îles Ratak. Ce conseil donne son avis au Cabinet sur toute matière, en particulier sur les « *Bills* » affectant les lois coutumières, les pratiques traditionnelles et les tenures foncières. Il s'ensuit une procédure permettant une prise en compte de ces avis. L'article 7 du projet de Constitution de 2006 de Tokelau insiste bien sur la fonction de conseil et d'influence du « *Taupulega* » sur la procédure législative, par la prise en compte de ses avis par le « *General Fono* » (le Parlement). La « *House of Ariki* » de la Constitution des Iles Cook dispose aussi de cette fonction de conseil aux parlementaires. Au vu de ces fonctions et des modes de nomination de leurs membres, survient la question de la nature parlementaire de ces organes. Qu'est-ce donc qu'un parlement ?<sup>265</sup> Si l'on retient qu'un parlement a pour fonction de voter la loi et de contrôler le pouvoir exécutif, ces organes, dépourvus de cette fonction, n'auraient pas de caractère parlementaire, tout en exerçant une fonction d'assistance à l'action législative<sup>266</sup>.

Si nombre de parlements de ces États, portent simplement le nom de Parlement ou d'Assemblée<sup>267</sup>, certains d'entre eux, retiennent une dénomination renvoyant aux structures traditionnelles de ces États. On listera le « *General Fono* » (l'Assemblée

---

<sup>263</sup> Par exemple, la Constitution des Iles Marshall commence son préambule par : « We the people of the republic of the Marshall Islands, trusting in God, the Giver of our life, liberty and our inherent rights... ». Elle poursuit en faisant référence aux origines historiques de ce peuple, pour finir en indiquant leur volonté de vivre en paix et en harmonie en souscrivant aux principes de la démocratie.

<sup>264</sup> Article III de cette Constitution.

<sup>265</sup> P. Lauvaux, *Le Parlementarisme*, PUF col. Que sais-je, 1987, 128 p.

<sup>266</sup> Par comparaison, on pensera au Comité des régions et au Comité économique et social de l'Union européenne, sans oublier aussi le Conseil économique, social et environnemental de la Constitution de la V<sup>e</sup> République française.

<sup>267</sup> La *Niue Assembly* de l'État de Niue, le *National Parliament* de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le *Parliament* de Tuvalu ou encore des Samoa, le *Congress* des États fédérés de la Micronésie, l'Assemblée législative de Tonga, ou encore le Parlement de Vanuatu, sont quelques exemples.

nationale) du projet de Constitution de Tokelau, le « *Nitijela* » (le Parlement) des Iles Marshall, le « *Manaeba ni Maungatabu* » (la « Maison commune de la Montagne sacrée ») des Kiribati ou encore le « *Olbiil era Kehulau* » (la « Maison des décisions murmurées ») de Palau<sup>268</sup>. Cependant, au-delà de la poésie ou du réalisme des institutions parlementaires, l'intérêt réside plus dans leur conception et composition, afin d'observer comment se concilient la tradition et la modernité démocratique.

La conception de l'institution parlementaire renvoie directement à la définition du Parlement. On remarque ainsi, et indépendamment du nombre de chambres, que des Constitutions composent le Parlement du Chef de l'État et de l'organe parlementaire. L'article 42 de la Constitution des Samoa dispose que le Parlement chargé de faire les lois (article 43) est composé du Chef de l'État et de l'Assemblée Législative. Le Parlement des Iles Fidji (article 45) regroupe le Président, la Chambre des Représentants et le Sénat. La Nouvelle-Zélande associe dans son Parlement le souverain en droit de cet État et la « *House of Representatives* »<sup>269</sup>.

Si ce dispositif n'évoque pas de lien particulier avec la tradition et la culture de ces États, la composition des parlements le révèle beaucoup plus, en articulant la structure fédérale ou décentralisée avec la diversité des communautés, dans le but d'aboutir à une représentation démocratique. Il est notable, dans cette dernière perspective, que les structures locales traditionnelles, servent de base à l'élection des représentants. Le suffrage universel direct et secret intervient pour l'élection par exemple des députés du Parlement des Iles Cook (article 25). La Constitution du Vanuatu combine scrutin majoritaire et scrutin à la proportionnelle pour garantir la représentation du pluralisme (article 17-1). Il en est de même pour le *Nitijela* des Iles Marshall (article IV). Cependant, l'élection démocratique se combine aussi avec des représentants élus par des électeurs choisis, ou encore avec la nomination de représentants. Là, se remarque la prise en compte des structures locales, évoquant la tradition de ces États. L'Assemblée législative de Niue comprend vingt représentants, dont 14 représentent les villages<sup>270</sup> et six autres l'ensemble du territoire. Le Parlement National de la Papouasie-Nouvelle-Guinée comporte trois

---

<sup>268</sup> A noter que la dénomination typique de ces parlements ne s'associe pas systématiquement à la présence d'un organe de conseil traditionnel. Par exemple, si le *Nitijela* des Iles Marshall est accompagné du *Council of Iroij*, tel n'est pas le cas du *Manaeba ni Maungatabu* de Kiribati.

<sup>269</sup> Ces exemples se relient aux différents cas, comme on le verra plus loin, où le pouvoir exécutif englobe le chef de l'État et le gouvernement. Par exemple, la Constitution de Tonga se réfère au gouvernement dont l'Assemblée législative est l'un des corps. C'est aussi le cas pour le gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, où le gouvernement national comprend les trois pouvoirs. Cette perception des sens de parlement et de gouvernement refléterait la conception de l'exercice de pouvoirs législatif et exécutif, essentiellement fondée sur la coopération de ces deux pouvoirs.

<sup>270</sup> Il s'agit de circonscriptions.

membres nommés, des membres élus au niveau national et d'autres par les provinces (articles 101 et 102). La Constitution des Kiribati prévoit pour la composition du *Maneaba ni Maungatabu* trente-cinq membres élus (article 53) et un siège pour la communauté Banaba dont le titulaire est désigné par le « *Rabi Council* »<sup>271</sup>. Le caractère communautaire dans la composition parlementaire se remarque bien, suivant la Constitution abrogée de 1997, dans la Chambre des Représentants du Parlement des Iles Fidji. En effet, parmi ses 71 membres (un élu par circonscription électorale), 46 étaient issus de quatre corps électoraux construits sur une base ethno culturelle : 23 pour les Fidjiens, 19 pour les Indo-Fidjiens, 1 pour les ressortissants de l'île de Rotuman et 3 pour les « divers » groupes minoritaires (descendants d'Européens, de Chinois et Métais)<sup>272</sup> ; 25 autres étaient recrutés sur la base d'une représentation culturelle indifférenciée (article 50). Le Sénat, seconde chambre du Parlement fidjien, se composait lui-même de 32 membres : 14 étaient nommés par le Président sur le conseil du Conseil des chefs ou *Bose Levu Vakaturaga*, 9 l'étaient par le Président sur le conseil du Premier ministre, 8 étaient nommés par le Président sur le conseil du Chef de l'opposition, le dernier membre étant proposé par le Conseil de l'île de Rotuma (article 64). D'autres constitutions établissent leur parlement plus simplement, en procédant à l'élection d'un député par circonscription. A noter, par ailleurs, que la Constitution des Iles Salomon prend en considération les coutumes du peuple des Iles Salomon dans l'application des lois (article 75). On indiquera encore la Constitution des États fédérés de Micronésie dont le *Congress* traduit la structure fédérale de l'État : aux côtés des quatre sénateurs élus pour quatre ans à raison d'un par État, siègent dix autres membres, élus tous les deux ans dans des circonscriptions uninominales réparties entre les États proportionnellement à leur population (article IX, section 8). Enfin la Constitution de Tonga<sup>273</sup> réunit en une seule chambre les représentants élus de la noblesse et ceux du peuple (article 59 et 60).

Quelques remarques enfin sur le nombre de chambres, de représentants et la durée des mandats des représentants. Deux États, Palau et Fidji, possèdent un parlement composé de deux chambres. Le parlement de Palau : le « *Olbiil era Kelulau* », comporte une « *House of delegates* » qui comporte un élu par État membre et un Sénat dont les membres sont élus dans le cadre d'une circonscription unique, à l'échelle du territoire fédéral. Pour les Fidji, la composition du Parlement, dans l'épure constitutionnelle de 1997, visait plus à garantir la représentation de différentes communautés. Par contraste avec nombre d'assemblées parlementaires, telles celles de la France, de l'Allemagne ou d'autres États

---

<sup>271</sup> Depuis 2007, le parlement des Kiribati compte 44 représentants.

<sup>272</sup> C'est-à-dire pour les personnes qui n'appartiennent pas à l'une de ces communautés.

<sup>273</sup> R. Salmond, *Democratic reform in Tonga : Towards an alternative electoral system*, *Revue Juridique Polynésienne*, 2002, hors série, p. 171.

dotés d'un régime parlementaire ou d'un régime présidentiel, le nombre des parlementaires, en relation avec la démographie des États considérés, est peu important. Par exemple, le « *Fono Ekepule* » de Niue comporte 20 membres, le Parlement de Tuvalu est composé de 15 membres, celui des Iles Salomon de 50 membres<sup>274</sup> et la Chambre des représentants du Parlement des Iles Fidji accueillait 71 membres. La durée des mandats s'étale de deux à cinq ans : deux ans pour les sénateurs représentant la population de chaque État au « *Congress* » de la Fédération des États de Micronésie, trois ans pour les membres de la « *House of Representatives* » de Nouvelle-Zélande ou pour ceux de l'Assemblée législative de Tonga. Quatre années sont retenues pour le Parlement du Vanuatu ou le « *Olbiil era Kelulau* » de Palau et cinq ans pour le Parlement des Iles Fidji ou le Parlement national de la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

### ***B L'organisation et la protection des parlementaires***

Tout d'abord la protection. Sur ce point, les Constitutions se limitent à poser les principes des privilèges accordés aux parlementaires et laissent à la loi ou à un règlement intérieur que les parlements déterminent, le soin d'apporter les précisions nécessaires. L'on remarquera ainsi, rapidement, que les Constitutions organisent une large protection des parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions. Ils disposent ainsi d'une immunité juridictionnelle pour les propos, votes, actes, pétitions, résolutions, motions, liés à l'activité parlementaire. Par contre, la félonie et la trahison ne seront pas couvertes par ces immunités.

L'organisation, ensuite, présente malgré quelques variantes de fortes similitudes entre ces parlements. En effet, un « *speaker* » et éventuellement un « *deputy speaker* » président l'institution parlementaire, aidés dans leur travail par un « *clerk* » assisté par un adjoint. Quelques constitutions accordent un statut particulier à l'opposition et aux parlementaires indépendants par la nomination d'un « *leader of opposition* » et un « *leader of independant group* ».

D'une manière générale, le Speaker est un membre du parlement, élu par ses pairs à cette fonction et devant respecter à cette fin les conditions pour y être élu. Par exemple, le Speaker de l'Assemblée de l'État de Niue est élu à la majorité des membres de celle-ci (article 20-1), mais devra quitter son siège de membre de l'Assemblée (article 20-3). A noter que le Speaker, ne peut être ni ministre, ni Premier ministre, comme l'indique par exemple l'article 107 de la Constitution de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Parfois même,

---

<sup>274</sup> Soit le plafond de la fourchette fixée par la Constitution entre 30 et 50 membres, selon l'article 54-1 : " For the purpose of the election of members of Parliament, Solomon Islands shall be divided into such number of constituencies, being not less than thirty and not more than fifty, and each constituency shall have such boundaries, as may be prescribed by Parliament by resolution on a recommendation of the Constituency Boundaries Commission in accordance with subsection (4) of this section".

il ne sera pas membre de la Chambre des représentants, comme l'indique la Constitution des Iles Fidji de 1997 (article 80)<sup>275</sup>. L'élection se produit avant que toute autre affaire ne soit réglée par les parlementaires et ce, dès la première réunion de l'Assemblée (article 80-1)<sup>276</sup>. Cette dernière règle, se retrouve aussi dans les autres Constitutions. La Constitution des Kiribati prévoit en outre que l'élection se déroule sous la présidence du « *Chief of justice* ». Le Speaker, bien souvent, est amené à prononcer un serment d'allégeance, avant d'exercer ses fonctions. La Constitution des Samoa retient aussi cette procédure. Leurs fonctions consistent, comme le précise la Constitution de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, à maintenir l'ordre, la dignité, à administrer les affaires du parlement (article 108), mais aussi à apposer le sceau national sur la loi pour certifier son origine parlementaire et déclencher son entrée en vigueur (article 110). A ces fonctions, l'on rajoutera celles prévues par la Constitution de Tuvalu, laquelle indique (article 106) qu'il préside les réunions du Parlement, garantit le respect de la Constitution, des « *Acts* » du Parlement et de son règlement intérieur et que la procédure et les débats se déroulent avec bienséance, politesse, sans recourir à un langage inutilement violent ou abusif. Enfin, les Constitutions prévoient les causes mettant fin à la fonction de Speaker. Ainsi, la perte de la qualité de membre de parlement, la démission, souvent remise au « *clerk* », la révocation par ses pairs, ou bien s'il est nommé, juge, ministre, Premier ministre ou devient le chef de l'État<sup>277</sup>.

Le « *Deputy speaker* » aide le Speaker dans son travail. Bien souvent nommé dans les mêmes conditions que le Speaker et connaissant les mêmes causes de cessation de ses fonctions, il a pour tâche principale de le remplacer en cas d'absence. A noter que les Constitutions ne prévoient pas systématiquement sa présence. Par exemple, la Constitution de Tuvalu n'envisage pas cette fonction, mais pour l'Assemblée législative de Niue, le Speaker se retrouve assisté dans son travail par un « *Clerk of the Niue Assembly* ».

Le « *Clerk* » du parlement découlant de ces Constitutions est un fonctionnaire parlementaire dont l'activité consiste à organiser le travail de l'assemblée, à préparer le travail du Speaker, à archiver les documents parlementaires, mais aussi à faire signer et délivrer par le Speaker les actes parlementaires<sup>278</sup>. La Constitution de Nauru, par exemple, prévoit que le « *Clerk of Parliament* », non membre de cette assemblée, est

---

<sup>275</sup> Il doit cependant disposer des qualités pour être candidat à l'élection dans cette chambre.

<sup>276</sup> La Constitution de Tuvalu prévoit cependant que le Parlement est convoqué par le Chef de l'État, afin de procéder à l'élection du Speaker.

<sup>277</sup> Voir, par exemple, les Constitutions des Iles Marshall, de Tuvalu, de Kiribati, etc...

<sup>278</sup> Par exemple, les Constitutions de Tuvalu, des Iles Marshall, des Samoa, ou encore de Nauru.

nommé (ou révoqué) par le Speaker. Le « *Clerk of Parliament* » remet aussi sa démission par une lettre au Speaker. Enfin, le « *clerk* » exerce ses fonctions, dans le cadre juridique de la Constitution, des « *Acts* », « *Rules* » et « *Resolution* » du *Nitijela*, comme l'indique par exemple la Constitution des Iles Marshall.

Si ces personnalités assurent ensemble le fonctionnement des parlements, les Constitutions prévoient aussi un statut constitutionnel pour l'opposition et les groupes politiques indépendants. Les Constitutions de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, des Iles Fidji ou encore des Iles Salomon, précisent les fonctions de « *Chairman* » et « *deputy Chairman* », de « *Leader of opposition* », de « *Leader of independant group* ». La particularité de ces fonctions, outre le souci démocratique d'octroyer un statut à l'opposition, réside dans leur nomination. Le Gouverneur général (Iles Salomon, article 66), le Président (Iles Fidji, article 82 de la Constitution abrogée) nomment ces personnalités en accord avec le Speaker (Iles Salomon), dès lors que l'on constate un groupe d'opposants suffisamment élevé pour justifier une telle nomination. La personne ainsi nommée doit être acceptable par les partis politiques concernés (Iles Fidji, article 82). La Papouasie-Nouvelle-Guinée confie à un « *Chairman* » qui supporte le gouvernement dans le Parlement et à un « *Deputy chairman* » qui représente l'opposition, des comités permanents (article 119). L'intérêt de ces procédures réside dans la recherche de l'équilibre des pouvoirs dans une perspective démocratique. Effectivement, la majorité politique ne doit-elle pas prendre en compte, dès lors qu'ils constituent une force politique suffisante, l'opposition et les groupes politiquement indépendants ? Une réponse positive s'imposerait, si l'on se fie à l'esprit de ces Constitutions, lesquelles cherchent le juste équilibre des pouvoirs législatif et exécutif, comme on le verra dans la seconde partie.

## **II LES PARLEMENTS, LE POUVOIR EXÉCUTIF ET LA LOI**

Dans les Constitutions des États du Pacifique, la volonté d'établir les instruments de la stabilité gouvernementale pour aboutir au « *good government* », proclamé par nombre d'entre elles, se remarque par l'organisation des relations entre les deux pouvoirs exécutif et législatif. Si, pour y parvenir, cela suppose évidemment de distinguer ces deux pouvoirs, il faut en plus que par la disposition des choses (pour reprendre Montesquieu), donc par les procédures réglant les relations entre eux, s'établisse et s'entretienne une confiance mutuelle. D'ailleurs, les procédures de nomination du chef de l'État, du Gouverneur général, du Premier ministre et des ministres s'effectuent avec l'aval parlementaire. De même, la dissolution, la censure ou la question de confiance, ne s'exercent pas toujours sans risque pour leurs auteurs. La complexité de ces dernières procédures, en se limitant à une approche strictement juridique, traduit cette volonté et ne laisse envisager le recours aux élections générales qu'en cas de crise politique insurmontable par les procédures. Dans cette perspective de la confiance pour la stabilité,

il apparaît que l'institution parlementaire joue un rôle essentiel dans la formation et le contrôle du pouvoir exécutif, mais aussi dans la procédure législative.

### ***A Le parlement, source et contrôle du pouvoir exécutif***

#### *1 Le parlement et la composition du pouvoir exécutif*

Quelle influence exercent les parlements des États du Pacifique dans la composition du pouvoir exécutif ?

Avant de répondre à cette question, la notion de pouvoir exécutif sera brièvement présentée pour éclairer les modes de composition de ce pouvoir. En effet, les Constitutions recourent au terme de cabinet, d'autorité exécutive et de gouvernement qui se distinguent du chef de l'État, qu'il s'agisse de la Reine du Royaume-Uni, représentée par un Gouverneur général, d'un président ou d'un roi. Il en résulte que certaines de ces Constitutions distinguent entre le titulaire du pouvoir exécutif et celui qui exerce l'autorité exécutive, tandis que d'autres les confondent. Ainsi, la Constitution des Iles Salomon procède à cette distinction<sup>279</sup> : le chef de l'État qui est la Reine du Royaume-Uni est investie de l'autorité exécutive<sup>280</sup>, laquelle est concrètement assurée par le Gouverneur général<sup>281</sup>. La Constitution des Kiribati, au contraire, assure l'association entre un organe (le cabinet) et l'autorité exécutive<sup>282</sup> ; si le chef de l'État, le *Beretitenti* assume la fonction de chef du gouvernement, c'est le cabinet composé du *Beretitenti*, de son adjoint, des ministres et de l'*Attorney general* qui exerce l'autorité exécutive<sup>283</sup>. Ainsi, après la distinction entre la possession du pouvoir exécutif et l'exercice de l'autorité exécutive, arrive la différence entre le chef de l'État et l'organe exécutif. Là apparaît le cabinet composé généralement du Premier ministre et des ministres<sup>284</sup>. Parfois, le cabinet associe le chef de l'État<sup>285</sup> au Premier ministre et aux ministres. Tonga, par contre, constitue un cas particulier, en ce que le gouvernement, assuré par son Roi, recouvre le conseil privé du Roi et son cabinet, l'Assemblée législative et le pouvoir judiciaire<sup>286</sup>. Ces précisions

---

<sup>279</sup> Par exemple, les Iles Cook, les Samoa, les États fédérés de Micronésie, ou encore Tuvalu procèdent à cette distinction.

<sup>280</sup> Article 30 de la Constitution des Iles Salomon.

<sup>281</sup> Article 30.2 de la Constitution des Iles Salomon.

<sup>282</sup> Sont également dans cette situation, les Constitutions des États de Nauru, de Niue – qui exerce cependant l'autorité exécutive au nom de la Reine du Royaume-Uni –, ou encore les Iles Marshall.

<sup>283</sup> Articles 40 et 52 de la Constitution de Kiribati.

<sup>284</sup> Par exemple, les Constitutions des Iles Salomon, de Niue, ou encore des Iles Cook.

<sup>285</sup> Par exemple, les Iles Marshall ou encore Kiribati.

<sup>286</sup> Article 30 de la Constitution de cet État.

liées au statut de ces États (royaume ou république du Commonwealth, monarchie ou république) permettent de mieux comprendre le rôle des parlements de ces États, par rapport au pouvoir exécutif.

Par exemple, dans le cas de Tonga, l'institution parlementaire ne nomme pas les ministres qui le sont par le roi, contrairement à d'autres Constitutions où le chef de l'État (un président ou la Reine du Royaume-Uni, représentée par le Gouverneur général) nomme le Premier ministre mais en accord avec la volonté parlementaire<sup>287</sup>. Cet exemple montre comment, au sein d'une procédure particulière, l'attribution d'un pouvoir à une personne est compensée par le pouvoir, la faculté d'empêcher d'une autre, de telle sorte que l'abus de pouvoir soit le plus possible évité.

Il s'avère, à l'observation de leurs Constitutions, que les parlements possèdent, au moins formellement, une réelle capacité d'action face au pouvoir exécutif dans les différents aspects de son fonctionnement. Cette influence se mesure dans la composition de ce pouvoir, car si l'autorité de nomination réside dans un membre du pouvoir exécutif, le pouvoir parlementaire, ne reste pas ignoré dans la procédure, la confiance parlementaire s'avérant incontournable, en droit ou en fait, pour gouverner. La nécessaire appartenance à l'institution parlementaire pour exercer les fonctions de président, de Gouverneur général, de Premier ministre ou de ministre en fournit déjà une première preuve, soulignant que le pouvoir exécutif doit procéder de la volonté parlementaire pour bénéficier de sa confiance.

De la sorte, le chef de l'État peut être élu directement par les parlementaires<sup>288</sup> lorsqu'il ne s'agit pas d'une monarchie<sup>289</sup>. Dans ce dernier cas, si le Gouverneur général d'un royaume du Commonwealth, représentant la Reine du Royaume-Uni<sup>290</sup>, est nommé par elle, celle-ci l'effectue en communiquant une « *adress* » aux parlementaires (cas des Iles Salomon<sup>291</sup>). Ces derniers, par une « *adress* » destinée à la Reine, peuvent lui

---

<sup>287</sup> Par exemple, la Constitution des Samoa ou encore de Tuvalu, où dans les deux cas, la décision du Gouverneur ou du chef de l'État implique de désigner une personne disposant de la confiance des parlementaires.

<sup>288</sup> Constitution des États de Kiribati, des Samoa, de Nauru, des États fédérés de Micronésie et des Iles Marshall.

<sup>289</sup> On pense ici à Tonga, monarchie constitutionnelle, gouvernée par un roi et qui n'a donc pas besoin d'un Gouverneur général.

<sup>290</sup> La Reine du Royaume-Uni est le chef d'État de ces États. Egalement pour les États associés à la Nouvelle-Zélande, mais de manière plus indirecte. Le Gouverneur général exerce donc les compétences constitutionnelles de la Reine en son absence.

<sup>291</sup> Article 27.2 de la Constitution de cet État.

demander de révoquer le Gouverneur général<sup>292</sup>. La prise en compte de l'intérêt parlementaire dans la Constitution de Tuvalu se traduit par une procédure, où certes la Reine nomme son Gouverneur général, mais suite à l'avis du Premier ministre, lequel consulte préalablement les parlementaires<sup>293</sup>. De cette manière, le choix du Gouverneur, représentant pourtant la Reine, chef de l'État, résulte de la conjonction des volontés.

Cette manière de procéder se retrouve aussi lors de la nomination du Premier ministre. Celui-ci peut être l'élu direct des parlementaires<sup>294</sup>, mais aussi exercer cette fonction à la suite de sa nomination par le Gouverneur général, voire par le chef de l'État, mais en s'assurant que la personnalité choisie dispose de la confiance parlementaire<sup>295</sup>.

Enfin, les ministres peuvent détenir leur fonction à l'issue d'une nomination directe par le chef de l'État<sup>296</sup>, être élus ou nommés par le Speaker à l'issue d'un choix effectué par le chef de l'État<sup>297</sup>, ou bien, le Gouverneur général nomme conformément à l'avis du Premier ministre<sup>298</sup>.

En conclusion, l'on penserait à première vue que le pouvoir législatif dispose de peu de pouvoir sur la composition du pouvoir exécutif ; cependant les procédures établies rétablissent un équilibre, renforcé par celles de la dissolution et de la responsabilité du pouvoir exécutif.

## 2 La dissolution du parlement et la responsabilité du pouvoir exécutif

La forte imprégnation parlementaire de ces Constitutions conduit pour chaque membre du pouvoir exécutif à envisager les différents cas de cessation de leur fonction, telle que la perte de la qualité de membre de l'institution parlementaire. Les autres cas, relèvent des accidents de la vie politique. En conséquence, dans les Constitutions du Pacifique, la dissolution et la responsabilité politique participent à l'équilibre général de

---

<sup>292</sup> Article 27.3.b de la Constitution de l'État, cette « adress » étant voté par les deux tiers de tous les parlementaires.

<sup>293</sup> Article 54 de la Constitution de Tuvalu.

<sup>294</sup> Constitution des Iles Salomon, article 33 ; Constitution de Tuvalu, article 63 ; Constitution de Niue, article 4.1.

<sup>295</sup> C'est le cas des Constitutions des Iles Cook ou des Samoa. Par exemple, pour ce dernier État, l'article 32 dispose que « The Head of State, shall apoint as Prime Minister to preside over Cabinet a Member of Parliament who commands the confidence of a majority of the Members of Parliament ».

<sup>296</sup> C'est le cas de Tonga, de la Constitution de Kiribati, article 41.

<sup>297</sup> Constitution des Iles Marshall, section 4 ; Constitution de Niue, article 5.1.

<sup>298</sup> Constitution des Iles Salomon, article 33.3.

leur parlementarisme. A ce titre, l'affirmation constitutionnelle<sup>299</sup> de la responsabilité collective de l'institution gouvernementale<sup>300</sup> fournit le fondement juridique à l'aménagement de la mise en cause de la responsabilité politique du pouvoir exécutif, dans ses différentes composantes. La dissolution, comme solution à une crise politique, arbitrée par les électeurs, recouvre plusieurs cas de figure comme on le verra plus loin.

Tout d'abord, la démission des membres du pouvoir exécutif, laquelle bien que reposant formellement sur le choix personnel de se retirer d'une fonction, intervient parfois comme une forme de sanction à la suite de circonstances politiques particulières. La démission constitue bien une forme de responsabilité politique, à côté de la révocation ou de l'empêchement. Si la démission reste formellement une affaire interne au pouvoir exécutif, le chef de l'État<sup>301</sup> ou le Speaker en informe le parlement. Le Président élu par le parlement de Nauru remet sa démission au Speaker<sup>302</sup>, tandis que la procédure de la Constitution des Samoa prévoit l'intervention du Premier ministre, comme un intermédiaire supplémentaire dans la remise de la démission<sup>303</sup>. Cette place particulière occupée par le parlement, dans le processus de la démission, se comprend par le souvenir que bien souvent, il est à l'origine de la nomination du chef de l'État.

Cette importance des parlementaires se révèle encore dans la procédure de la révocation du Gouverneur général. Bien que nommé par la Reine du Royaume-Uni, agissant en tant que chef de ses royaumes du Commonwealth, le parlement de ces États qui est déjà intervenu pour sa nomination, se retrouve concerné par la décision royale. Soit parce que la Reine prendra conseil du Premier ministre qui, lui-même, consulte les parlementaires à ce sujet<sup>304</sup>, soit que ces derniers demandent à la Reine par une

---

<sup>299</sup> Mis à part le projet de Constitution de Tokelau et la Constitution des États fédérés de Micronésie.

<sup>300</sup> Les Constitutions étudiées recourent à un article pratiquement type : « Le Cabinet est collectivement responsable devant le parlement (ou devant l'assemblée) », selon la qualification de l'institution parlementaire. C'est par exemple le cas de la Constitution de Niue. La Constitution de Tuvalu indique l'étendue de cette responsabilité : la mise en œuvre de la fonction exécutive du gouvernement, ce qui est sous-entendu quand les autres constitutions ne l'indiquent pas.

<sup>301</sup> C'est le cas de la Constitution de Kiribati, où en vertu de l'article 33.2, le chef de l'État (*Beretitenti*), élu par le parlement (*Manaeaba ni Maungatabu*), remet une « *adress* » à ce dernier pour l'informer de sa démission.

<sup>302</sup> Article 16-5-C-i de la Constitution de Nauru. Il en va de même pour les Iles Marshall.

<sup>303</sup> On notera que d'ailleurs le Premier ministre, même nommé par le chef de l'État, doit disposer de la confiance du Parlement. « Représentant » du parlement, on comprend que le Premier ministre reçoive la démission du chef de l'État lui-même élu de l'institution parlementaire.

<sup>304</sup> C'est le cas de la Constitution de Tuvalu en son article 54.

« *adress* », votée à la majorité des deux tiers de tous les membres<sup>305</sup>, de révoquer le Gouverneur général.

Elle se remarque de même lors de la révocation des présidents. Celle-ci peut intervenir en raison de la santé, du comportement du chef de l'État, comme l'indique la Constitution des Samoa. Celle de Palau prévoit, en outre, la révocation pour cause de corruption ou de crimes sérieux. La mise en cause de la confiance du chef d'État<sup>306</sup> peut aussi être provoquée par les parlementaires. Par exemple, la Constitution des Kiribati indique, entre autres circonstances, que le chef de l'État (*Beretitenti*) cesse de l'être lorsque une motion de « non confiance » dans le *Berentitenti* ou le gouvernement est votée par le *Maneaba ni Maungatabu* (le Parlement) à la majorité de ses membres<sup>307</sup>, ou bien si le *Beretitenti* signifie au Speaker que le vote engage la confiance, et qu'à l'issue de ce vote, la majorité de tous les membres du *Maneaba* rejette le projet soutenu par le chef de l'État<sup>308</sup>. La Constitution de Nauru, dans son article 24-1, envisage une procédure comparable, en prévoyant que si le Parlement, dans une résolution approuvée par la moitié de tous ses membres, décide de ne plus accorder sa confiance dans le Cabinet, le président et les ministres sont révoqués et une nouvelle élection du Président intervient. Il s'ensuit que si le Parlement ne parvient pas à élire un nouveau président dans les sept jours suivant, il se trouve dissout (article 24-2). Dans ces deux cas, le chef de l'État élu par l'institution parlementaire est responsable politiquement devant celle-ci. Cependant, dans la Constitution de Nauru, l'engagement d'une telle procédure présente le risque pour eux de perdre leur mandat, à leur tour. Cette dernière procédure est ici révélatrice de l'esprit de nombre de dispositions du parlementarisme du Pacifique où l'exercice d'un pouvoir implique simultanément un contre pouvoir. La dissolution de l'institution parlementaire éprouve particulièrement ce procédé.

Les procédures des différents États à ce sujet renvoient à deux principales causes, avant même de remarquer l'auteur de la dissolution, la procédure et ses effets. La première concerne le terme naturel du mandat des parlementaires, constaté par un acte, et la nécessité de provoquer de nouvelles élections. La seconde cause concerne la dissolution de l'institution parlementaire, dans le cadre des relations entre les pouvoirs exécutif et législatif, fondées sur la recherche continue de la confiance, laquelle peut venir à

---

<sup>305</sup> Constitution des Iles Salomon, article 27-3-b. Cette procédure se comprend d'autant mieux que le parlement par une procédure similaire, communique une « *adress* » à la Reine pour la nomination du Gouverneur général.

<sup>306</sup> Outre les Constitutions de Kiribati et de Nauru présentées dans le texte, se rattachent à elles les Constitutions des États fédérés de Micronésie, des Samoa et de Palau.

<sup>307</sup> Article 33-2-b de la Constitution de Kiribati.

<sup>308</sup> Article 33-2-c de la Constitution de Kiribati.

manquer. La mise en œuvre de la dissolution dans ce second sens se trouve liée à celui de la mise en cause de la responsabilité politique du pouvoir exécutif au moyen de la censure. C'est à ce stade que se remarquent différentes catégories de dissolution, à la lecture des Constitutions.

Tout d'abord, la dissolution est dite « sèche »<sup>309</sup>, dans le sens où aucune raison particulière n'est invoquée pour la provoquer. Ainsi, le roi de Tonga peut dissoudre l'Assemblée (article 38) selon son « bon plaisir » (article 77). Le Gouverneur général de la Nouvelle-Zélande, selon la section 18 de la Constitution de cet État, dissout le Parlement par une proclamation. Enfin, la Constitution des Samoa laisse un large pouvoir d'appréciation au chef de l'État pour dissoudre l'Assemblée, à la demande du Premier ministre.

Vient ensuite la « dissolution acceptée »<sup>310</sup>, dans le sens où les députés conservent la possibilité, durant un délai donné, de révoquer l'auteur de la dissolution. Il en est ainsi de la Constitution de Nauru où l'article 41(2 à 4) dispose que le Parlement, dans un délai de quatorze jours – durant lequel il a été avisé par le président du Parlement, lui même averti par le Speaker avisé par le Président qui veut le dissoudre –, peut adopter une résolution pour révoquer le président. En l'absence d'une telle révocation, le Speaker dissout le parlement. Dans le même esprit, mais d'une autre manière, les Constitutions des îles Salomon et des Kiribati semblent prévoir une dissolution volontaire. Le Gouverneur général des Iles Salomon prononcera la dissolution du Parlement, à la suite de la résolution de ce dernier, votée à la majorité absolue de ses membres, de se dissoudre (article 73-1). Egalement, la dissolution du *Maneaba ni Maungatabu* de l'État de Kiribati se trouve engagée lorsque celui-ci vote à la majorité de ses membres une motion de « non confiance » envers le gouvernement (article 78-1-a), ou bien si le *Maneaba* rejette, à la majorité de tous ses membres, la confiance sur une matière pour laquelle le *Beretitenti* (chef de l'État) a notifié au Speaker qu'il engageait sa confiance (article 78-1-b). Cette dissolution acceptée revient aussi à une sanction pour l'institution parlementaire laquelle en rejetant la confiance indique et résout une crise politique dont les électeurs seront ensuite les arbitres. La « dissolution sanction » constitue la dernière forme de dissolution.

Par la « dissolution sanction »<sup>311</sup>, l'on vise les cas où s'instaure entre l'exécutif et le législatif un engagement d'escrime parlementaire : une attaque, une parade et une riposte faisant mouche à la fin de l'envoi, au moyen de la dissolution. Ainsi, le Parlement de Nauru peut voter une résolution de non confiance dans le Cabinet (article 24-1), dont

---

<sup>309</sup> C'est l'auteur qui la qualifie ainsi.

<sup>310</sup> Ainsi qualifiée ainsi par l'auteur.

<sup>311</sup> Expression retenue par l'auteur.

l'effet est d'entraîner la révocation du président et du Cabinet ouvrant un délai de sept jours durant lequel le Parlement devra élire un nouveau président. Cependant, devant l'incapacité de d'élire un nouveau chef de l'État, le Parlement sera dissout (article 24-2). Un tel dispositif existe aussi dans la Constitution des Samoa et dans celle de Tuvalu. Egalement, la Constitution de Niue prévoit que le Premier ministre devant normalement démissionner à la suite d'un vote de non confiance exprimé par l'Assemblée, peut toutefois demander au speaker de procéder à la dissolution de l'Assemblée (6-1 à 6-3). La Constitution de l'État des Samoa prévoit un procédé comparable, permettant au président de dissoudre l'Assemblée législative, au lieu de mettre fin aux fonctions du Premier ministre (article 33-b) ayant perdu la confiance de celle-ci sur le vote d'un texte.

Au final, la Constitution de Niue dans son article 26-1-a, récapitule les différents cas de dissolution pouvant intervenir. Outre l'hypothèse du terme normal du mandat électoral des parlementaires, la dissolution peut intervenir pour résoudre une crise de confiance entre le pouvoir exécutif et les parlementaires, ou pour remédier à l'incapacité des parlementaires à trouver un nouveau chef de l'exécutif. La conséquence de cette dissolution engagée par le Gouverneur, le Premier ministre ou réalisée encore par le Speaker, à la demande de l'un des deux, sera la convocation des électeurs à de nouvelles élections législatives. L'institution parlementaire nouvellement élue votera les lois.

### ***B Le parlement et la loi***

Ces mécanismes de responsabilités réciproques, où les deux pouvoirs se tiennent l'un l'autre, orientent nettement les Constitutions du Pacifique dans la direction du régime parlementaire. Cependant, la procédure législative ne déjoue-t-elle pas cette impression ? En effet, la loi, ici, résulte de la conjonction des volontés parlementaire et exécutive, soulignant ainsi que les deux pouvoirs doivent marcher de conserve, en toute confiance mutuelle, pour parvenir à voter des lois. L'observation de l'institution parlementaire, organisée en une ou deux chambres, disposant parfois d'un domaine législatif propre et d'une procédure législative contradictoire, apportera les éléments d'une réponse.

#### *1 Le domaine de la loi*

Sujet classique pour le lecteur de la Constitution de la V<sup>e</sup> République française pour distinguer le pouvoir réglementaire du pouvoir législatif, la présence du domaine de la loi se présente également, en ce qui concerne la répartition des compétences entre l'État fédéral et les États fédérés, voire pour les Communautés autonomes comme l'Espagne. Observe-t-on, dans les Constitutions du Pacifique, une telle volonté de réserver une compétence matérielle pour l'institution parlementaire étatique ?

La réponse positive à cette question s'articule par la définition de la fonction parlementaire en liaison avec la nature fédérale ou non de l'État et de l'importance accordée aux structures traditionnelles. Les Constitutions déterminent, soit précisément le

domaine de la loi, soit ne l'indiquent pas, et seule leur lecture laisse entrevoir une compétence matérielle, réservée aux parlements.

Pour ce qui est de la fonction parlementaire, l'on distingue deux circonstances. La première concerne la compétence du parlement sur les lois antérieures à l'indépendance de ces États et éventuellement, celles adoptées postérieurement par le Parlement du Royaume-Uni. A ce sujet, la plupart des Constitutions comportent des dispositions complexes pour déterminer dans quelles conditions ces normes juridiques antérieures survivent dans leur application. Cette situation impute la compétence de ces parlements dans leur capacité à intervenir sur tout sujet. Ce faisant le Parlement de la Nouvelle-Zélande, en vertu de la section 15 de la Constitution, dispose d'une pleine capacité normative et aucun acte du Parlement du Royaume-Uni, ne peut s'appliquer dans la législation néo-zélandaise en tant que partie de la législation de la Nouvelle-Zélande<sup>312</sup>.

La seconde répond à la question : à quoi sert le parlement et donc quelle limite s'impose au pouvoir du député ? La réponse se trouve, par exemple, dans la Constitution des Iles Cook dont l'article 33, indique que le pouvoir de faire des lois comprend : « the repeal or revocation, or amendments or modification or extension, in relation to the Cook Island of any law in force ». Ce sont bien là, en plus de la révision constitutionnelle, des compétences normales pour un parlement démocratique. La Constitution de ces îles rajoute encore la finalité de l'exercice du pouvoir parlementaire. Ainsi le parlement fait des « Acts » pour « the peace and good government » des Iles Cook<sup>313</sup>. La Constitution du Vanuatu, dans son article 16-1, indique aussi la finalité législative : la paix, le bon gouvernement et l'ordre du Vanuatu. Dans prolongement de ce souci d'encadrer la finalité de la fonction législative, le projet de Constitution de Tokelau précise, en son article 12, les sources de la loi : la Constitution, les règles des villages, les coutumes de Tokelau et les principes généraux du droit international. L'indication de la hiérarchie des normes, ainsi imposée au Parlement, se retrouve d'une autre manière dans les Constitutions par la présence des droits fondamentaux garantis par elles. Ces derniers fournissent d'ailleurs une source de compétence matérielle des parlements.

Cette compétence matérielle, ne fait généralement pas l'objet d'une liste de compétences. Cependant, le caractère fédéral de la Constitution incite à une telle présentation. Par exemple, la Constitution des États fédérés de Micronésie indique, dans

---

<sup>312</sup> On remarquera que le même mécanisme s'applique dans la version du 5 juin 1981 de l'article 46 de la Constitution des Iles Cook. Ainsi, sauf exception votée par le parlement de cet État, aucun « Act » du Parlement de la Nouvelle-Zélande ne pourra faire partie du droit des Iles Cook.

<sup>313</sup> La Constitution des Iles Salomon indique une même finalité dans son article 59, également pour la Constitution de Kiribati (article 66), aussi pour la Constitution de Nauru, à l'article 27, et la Constitution de Niue.

son article IX, section 2, les pouvoirs expressément délégués au « *Congress* ». Ce dernier dispose de compétences propres, par exemple pour la défense nationale, la ratification des traités, l'immigration, l'émigration, la naturalisation, la citoyenneté, les taxes, les règles bancaires, le commerce entre États, la navigation, le système postal, l'acquisition et la gestion de nouvelles terres, la santé, la propriété ou encore les crimes. Il s'ensuit que la section 3 définit les pouvoirs exercés de manière concurrente par le « *Congress* » et les États fédérés : l'affectation des fonds publics, emprunter sur le crédit public et l'établissement de système de sécurité sociale et de santé publique. On notera aussi la situation particulière des États ou territoire associés à la Nouvelle-Zélande : les Iles Cook, Niue et Tokelau. Ainsi, les relations avec les Iles Cook découlent d'une déclaration de la Nouvelle-Zélande devant les Nations Unies, dont il résulte entre autre que ces îles sont déchargées de la responsabilité de la défense et des relations extérieures dans le cadre de la Constitution, tout en étant consultées par cet État. Le projet de Constitution de Tokelau, dans son article 5 « *Executive power of General Fono* », liste ses compétences telles que le budget national, le service public, les relations entre Tokelau et la Nouvelle-Zélande, les relations internationales, l'intégrité nationale, les ressources et le transport national, les télécommunications, la poste, l'éducation et la santé, la monnaie et toute matière en relation avec ces compétences ou transmises par le « *Taupulega* » de chaque « village » pour obtenir une décision ou une action législative. Cette assemblée dispose également d'une compétence pour approuver un traité pour son entrée en vigueur.

Ainsi, une fois établi le domaine de la loi, on s'intéressera au vote de celle-ci.

## 2 La loi : un vote parlementaire et une sanction exécutive

L'influence exercée par le modèle parlementaire se retrouve dans une trame législative commune. De la sorte, et dans la logique de la recherche procédurale de la confiance entre les pouvoirs législatif et exécutif, la procédure législative qui oblige à l'accord de l'exécutif sur le projet de loi voté par l'institution parlementaire, vise à garantir que ni l'exécutif, ni le législatif n'imposeront, au moins sur le papier, leur seule volonté. La sanction exécutive offre ainsi un contrepois nécessaire à la volonté parlementaire<sup>314</sup>.

Cette procédure législative varie donc selon le nombre de chambres, le caractère fédéral de l'État ou encore la nature du chef de l'État, ou de son représentant. En suivant le processus de l'initiative, du vote et de la transformation en loi définitive, l'on formulera les observations suivantes.

---

<sup>314</sup> Sans oublier que la volonté parlementaire peut contester la volonté exécutive par la mise en cause de sa responsabilité politique.

En ce qui concerne les projets de lois (*bills*), toutes les Constitutions visitées n'indiquent pas systématiquement les auteurs du projet législatif ; l'initiative appartient soit à un conseil spécial, soit à l'exécutif ou encore aux représentants élus qui présentent leur projet devant l'institution parlementaire. Ainsi, le projet de Constitution de Tokelau dispose en son article 7-1 que tout membre du « *Council of on going government* », peut introduire des « *draft rules* » devant le « *General Fono* » (Parlement). La Constitution de Tonga prévoit la possibilité pour toute personne d'adresser au Roi ou à l'Assemblée législative des lettres ou des pétitions concernant la liberté de réunion (article 8). Le Premier ministre, les ministres et un ou plusieurs membres du Parlement du Vanuatu peuvent introduire des *bills* devant le Parlement (article 16-2).

Une fois un *bill* déposé, il revient au Parlement de voter le projet de loi. Là, peut se produire l'intervention de « conseils coutumiers »<sup>315</sup> avant que l'institution parlementaire ne se prononce. La « *Chamber of chiefs* » de la Constitution néo-zélandaise, le « *Taupulega* » du projet de Constitution de Tokelau et la « *House of Ariki* » des Iles Cook<sup>316</sup> en sont des illustrations. Le « *Taupulega* », par exemple, intervient dans le cadre de l'article 7-1 du projet de Constitution de Tokelau pour formuler un avis préalable, sur un projet de loi au « *General Fono* » qui devra le prendre en considération pour rejeter, amender ou approuver un projet (« *draft rules* »). Mais si l'urgence nécessite de passer outre à la consultation, le « *Taupulega* » se prononce éventuellement après l'adoption de ces normes et a la possibilité de les désapprouver. Dans l'esprit des rédacteurs du projet de Constitution de Tokelau, cet organe, sans être une institution parlementaire, devrait donc exercer un rôle central dans le vote de la loi. C'est à ce stade que peut jouer le caractère fédéral de l'État combiné avec le nombre de lectures du projet législatif. La Constitution des États fédérés de Micronésie prévoit le vote du « *Congress* » au moyen de deux lectures. La première devant recueillir le vote de deux tiers de tous les membres du « *Congress* » est suivie quelques jours plus tard, du vote de deux tiers des délégations composant cette assemblée. Ce procédé résout la question de l'organisation du vote lorsque l'institution parlementaire se réduit à une seule assemblée. Ainsi, pour assurer la réflexion et la discussion, au sein d'un système monocaméral, privé par nature de la navette entre deux assemblées, les constitutions retiennent le principe de deux ou trois lectures. Le cas de la Constitution de Tonga en fournit un exemple dans son article 56, en

---

<sup>315</sup> L'expression de l'auteur, pour disposer d'un terme générique, se réfère ici à des organes qui sans être des institutions parlementaires, sont composés de représentants des structures traditionnelles des peuples de ces États du Pacifique.

<sup>316</sup> Cette chambre est composée de 14 Ariki, nommés par le représentant de la Reine et a pour fonction de considérer toute matière relative au bien-être de la population pour être soumise au Parlement et lui présenter son opinion et lui formuler des recommandations.

indiquant que le Roi et l'Assemblée législative ont le pouvoir de faire des lois, lesquelles sont soumises à la sanction et à la signature du premier, après trois lectures et trois votes.

Cependant, le « *bill* » voté par les parlementaires ne deviendra une loi définitive qu'à la condition de recevoir la sanction positive du chef de l'État ou de son représentant. Celui-ci pouvant par ailleurs refuser ou encore déférer le projet de loi devant la cour suprême pour l'examen de sa conformité constitutionnelle comme le propose la Constitution du Vanuatu. Ainsi, la Constitution de Tonga prévoit que tout « *bill* » (articles 41 et 56) passé par l'Assemblée législative doit recevoir la sanction et la signature du roi pour devenir une loi, ce dernier pouvant la retenir (article 68). L'Assemblée législative attendra la prochaine session pour en rediscuter. En ce qui concerne les royaumes du Commonwealth, les projets de lois ne deviennent loi qu'après le consentement du représentant de la Reine du Royaume-Uni, chef de l'État de ces États. Il en est ainsi par exemple de la Constitution des Iles Cook, mais aussi de la Nouvelle-Zélande. Par contre, pour les régimes républicains, c'est le président de l'État, par exemple les États fédérés de Micronésie, qui approuve les « *bills* » du « *Congress* ».

On notera ici que le contrôle de la constitutionnalité des lois provient, dans les Constitutions des États du Pacifique, du texte même de la Constitution. Selon une phrase type, la Constitution est reconnue comme la loi suprême, obligeant le législateur et tous les autres pouvoirs constitutionnels à produire des normes conformes à la Constitution. Dans le cas contraire, la loi peut être déclarée annulée, invalide<sup>317</sup> de par la Constitution elle-même. Par exemple, la Constitution de Nauru dispose d'un titre spécifique « *Supreme law of Nauru* », dont l'article 2 tire la conséquence qu'au cas où une loi serait incompatible avec la Constitution, elle serait annulée dans l'étendue de son incompatibilité<sup>318</sup>. Deux autres éléments complètent ensuite ce dispositif central.

Tout d'abord, l'encadrement de l'exercice du pouvoir, notamment législatif, par la référence à Dieu, dans le préambule de la plupart de ces Constitutions. Lorsque Dieu est reconnu jouer un rôle fondateur dans l'ordre naturel des choses, on se place sous sa souveraineté : les principes chrétiens guident alors la production des normes<sup>319</sup> et interviennent dans l'appréciation de la constitutionnalité d'une loi<sup>320</sup>. Aux Samoa, est

---

<sup>317</sup> La Constitution des Iles Fidji.

<sup>318</sup> Constitution de Nauru, article 2, « *Supreme law of Nauru* : « A law inconsistent with this Constitution is, to the extent of the inconsistency, void ».

<sup>319</sup> C'est la disposition prévue par la Constitution de Tuvalu dans son article 1<sup>er</sup>, « *The State* » : Tuvalu is a sovereign democratic State, governed in accordance with this Constitution and in particular in accordance with the principles set out in the Preamble » ; lequel se réfère aux principes chrétiens.

<sup>320</sup> C'est le cas des Iles Fidji, de Palau et des Samoa.

précisé que la souveraineté sur l'univers appartient à Dieu seul et que l'autorité exercée par le peuple samoan s'exerce donc dans les limites prescrites par ses commandements, le tout formant un héritage sacré. Ainsi, les « Leaders » des Samoa ont déclaré que les Samoa devaient être un État indépendant, basé sur les principes chrétiens, les coutumes et les traditions samoanes<sup>321</sup>.

### **CONCLUSION : LES ÉTATS DU PACIFIQUE ET LA FINALITÉ DU PARLEMENTARISME**

Au final, mis à part la prise en compte des structures traditionnelles dans la représentation parlementaire et l'aménagement juridique entre le droit d'avant l'indépendance de ces États et le nouveau, ces Constitutions, dans leur unité d'inspiration et leur diversité matérielle, offrent deux pistes de réflexion sur le sens de la séparation des pouvoirs.

La première invite à se souvenir de Montesquieu par la relecture des *Considérations sur les causes de la grandeur des romains et de leur décadence*<sup>322</sup> et de *L'Esprit des lois*<sup>323</sup>. Si le premier insiste plus particulièrement sur le jeu de pouvoirs et de contre-pouvoirs dans un système institutionnel pour compenser la toute puissance du souverain, le second à travers la « Constitution de l'Angleterre » souligne tout l'intérêt de la distinction entre les puissances et leurs fonctions respectives, sans oublier que l'essentiel réside peut-être bien dans la capacité de s'empêcher mutuellement, pour éviter justement l'abus de pouvoir de l'une des trois puissances. Les Constitutions des États du Pacifique illustreraient cette réflexion, au moins formellement. Certes, elles distinguent les trois fameux pouvoirs, mais les complètent d'un subtil jeu de pouvoirs et de contre-pouvoirs au sein même des mécanismes de responsabilités politiques, de dissolution, de la procédure législative, sans que leur mise en œuvre n'aboutisse, au moins formellement, à la domination d'un pouvoir. La mise en œuvre de ces procédures induit une prise de risque pour le pouvoir qui les met en œuvre. De la sorte, le pouvoir arrête le pouvoir, par une vraie faculté d'empêcher. Cela garantit, au moins sur le papier, la stabilité politique, pour

---

<sup>321</sup> Préambule de la Constitution des Samoa : « In the holy name of god, the almighty, the ever loving, Whereas sovereignty over the Universe belongs to the Omnipresent God alone, and the authority to be exercised by the people of Western Samoa within the limits prescribed by his commandments is a sacred heritage ; Whereas the leaders of Western Samoa have declared that Western Samoa should be an Independant Stat based on Christian principles and Samoan custom and tradition ».

<sup>322</sup> Montesquieu, *Considérations sur les causes de la grandeur des romains et de leur décadence*, Nouvelle édition, revue, corrigée et augmentée par l'auteur, a Paris, chez Guillin, libraire quai des Augustins, au Lys d'or, 1748, 365 p.

<sup>323</sup> Montesquieu, *L'esprit des lois*, in Gallimard, NRF, Bibliothèque de la Pléiade, œuvres complètes, tome 2, 1989, pp. 232 à 994.

que les pouvoirs agissent de conserve. Mais la complexité procédurale, idéale en théorie, en impose-t-elle suffisamment aux acteurs politiques dans leur lutte pour la conquête et l'exercice du pouvoir ? Empêche-t-elle vraiment la domination d'un pouvoir sur l'autre ? La réponse positive ne s'impose pas toujours systématiquement. Les Iles Fidji connaissent des coups d'État<sup>324</sup> et la pratique politique néo-zélandaise conduit à une domination du pouvoir exécutif<sup>325</sup>.

La seconde se rapporte à la notion même de régime parlementaire et à la définition du parlement ou du gouvernement. En effet, le veto n'exclut pas la responsabilité politique ou la dissolution et le parlement peut regrouper le chef de l'État avec le législatif. Cette situation brouillerait l'académisme des régimes présidentiel et parlementaire. Dès lors, la distinction entre ces deux types de régimes présente-t-elle même encore un intérêt ? Son utilité subsiste par sa correspondance avec la réalité constitutionnelle des États-Unis d'Amérique, de l'Allemagne ou d'autres États. Cependant, l'observation du parlementarisme du Pacifique Sud conduirait à nuancer l'intérêt de la distinction, en laissant entrevoir l'idée d'une collaboration obligée entre les pouvoirs grâce au jeu des procédures.

*In fine*, on proposera l'hypothèse que le mélange des procédures enrichit la dualité des modèles parlementaire et présidentiel d'une voie intermédiaire. Cette dernière éclairerait le régime présidentiel, comme la rationalisation extrême de l'idée de la séparation des pouvoirs. On est alors invité à discerner dans le principe global de la séparation des pouvoirs : la distinction institutionnelle des pouvoirs, les procédures juridiques de leurs relations, et le jeu des relations politiques issus des élections. La combinaison de ces trois éléments, exprimés par la Constitution qui en serait la résultante matérielle et formelle, déterminerait un équilibre des pouvoirs. Ce dernier, pencherait selon l'arrangement de ces éléments, soit à l'avantage du pouvoir exécutif soit au profit du pouvoir législatif. Ainsi, si la forme constitutionnelle est essentielle, en traduisant une conception du pouvoir et de la société, la pratique politique l'est tout autant. Au-delà de l'apparence constitutionnelle qui sépare les pouvoirs et règle leurs relations, selon une forme présidentielle ou parlementaire, la domination d'un pouvoir et plus particulièrement du pouvoir exécutif, peut résulter de la conjonction de la conception de ces relations entre les pouvoirs et du système électoral, qui garantit la suprématie d'un parti au sein des deux pouvoirs, au point de rendre la dite séparation inopérante. On pense ici au cas de la France, où l'on se demande si le régime présidentiel ne camouflerait pas une forme

---

<sup>324</sup> J. Fraenkel, Le coup d'État de décembre 2006 à Fidji : qui, quoi, où et pourquoi ?, *Revue Juridique, Politique et Economique de Nouvelle-Calédonie*, n° 12, 2008/2, pp. 22 et s.

<sup>325</sup> A. Angelo et Y.-L. Sage, Chronique de droit Néo Zélandais, *Revue Juridique Polynésienne*, n° 12, 2006, pp. 169 et s.

d'absolutisme ? Depuis la fin de la monarchie absolue, le constituant cherche encore à découvrir le meilleur régime de séparation des pouvoirs et par conséquent à déterminer la place et le pouvoir du chef de l'État (monarque ou élu) par rapport au gouvernement et au pouvoir législatif. L'échec ne proviendrait-il pas de l'idée sous-jacente, non déclarée, que le souverain, quelle que soit sa forme, doit en fait dominer les autres pouvoirs pour réaliser de cette manière l'intérêt général ? La Révolution française a-t-elle réellement fait disparaître l'absolutisme ? L'observation de la V<sup>e</sup> République en fournirait peut-être la preuve, car si elle est parlementaire dans la forme, sa pratique confirmée par la révision constitutionnelle de juillet 2008, par la seule voie parlementaire, l'oriente vers la domination du pouvoir exécutif. Si les trois pouvoirs sont effectivement séparés, l'oubli de procédures particulièrement équilibrées ne conduirait finalement qu'à la domination (absolue ?) d'un pouvoir ; les pouvoirs n'allant pas de conserve au détriment de la conciliation, du compromis, au détriment de contre-pouvoirs citoyens ?<sup>326</sup>

Mais pour conclure sur une note positive, on retiendra que l'approche du parlementarisme dans les Constitutions des États du Pacifique éclaire le système institutionnel de l'Union européenne. Si elle ne dispose pas d'une séparation classique des pouvoirs, le jeu des relations interinstitutionnelles par les procédures normatives et de responsabilité politique parvient à en établir une et à poser les germes d'une forme de régime parlementaire. L'Union européenne trouvera-t-elle une source d'inspiration dans le parlementarisme des États du Pacifique qui à son tour fournirait un modèle pour l'Europe ?

---

<sup>326</sup> Par exemple, un accès direct du citoyen devant le Conseil constitutionnel, ou la mise en place d'une procédure de destitution du chef de l'État initiée par les citoyens. Egalement, instaurer des organismes de contrôle des autorités publiques, composés de citoyens. Ceci, car l'on a trop tendance à oublier que les citoyens ne sont pas de simples sujets, taillables, corvéables, « surveillables », présumés coupables, immédiatement sanctionnables, et ayant abdiqué, du fait de la représentation, tout pouvoir de contrôle.



## CHAPITRE 6

# LES RÉGIMES ÉLECTORAUX DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES DU PACIFIQUE SUD : ENTRE “PACIFIC WAY” ET STANDARDS OCCIDENTAUX

*Emmanuel-Pie Guiselin\**

---

Résumé : *Fondé sur l'analyse transversale des régimes électoraux des seize États du Pacifique Sud, ce chapitre montre, qu'au-delà de l'idée reçue d'un mimétisme institutionnel – dont la transcription du scrutin majoritaire à un tour constituerait la manifestation première –, ces États ont suivi pour la plupart une voie propre, entre les standards occidentaux et la prise en compte des spécificités du Pacifique.*

*Cette « Pacific Way électorale » se vérifie d'abord au regard des périmètres électoraux applicables. Quant au découpage des circonscriptions électorales, le principe des bases essentiellement démographiques de la représentation a dû se concilier avec d'autres paramètres, d'ordre géographiques et humains, qui doivent beaucoup aux particularités des États du Pacifique Sud, notamment insulaire. Par ailleurs, et en fonction d'objectifs différents, il a été recouru assez fréquemment, dans sept États sur seize, à la technique des collèges particuliers.*

*En second lieu, concernant les modes de scrutin proprement dit, la recherche met en évidence, d'un côté la prévalence du scrutin majoritaire à un tour – « the First-Past-the-Post », largement inspiré du modèle de Westminster, et au demeurant conforme aux réalités coutumières vécues dans le Pacifique Sud –, et, d'un autre côté, la mise en place de régimes électoraux originaux dont les orientations récentes, dans plusieurs États, témoignent d'une volonté d'adapter au mieux les*

---

\* Doyen honoraire de la Faculté de Droit, des Sciences Economiques et de Gestion de Vannes, Maître de conférences HDR en droit public à l'Université de Bretagne-Sud (UEB), Institut de Recherche sur les Entreprises et les Administrations, EA n° 4251.

*évolutions des modes de scrutin aux réalités politiques, géographiques et humaines des États considérés.*

***The electoral systems of South Pacific parliamentary assemblies: between the « Pacific Way » and western standards***

*Summary: Founded on the cross-sectional analysis of the electoral systems of the sixteen States of the South Pacific, this chapter shows, that beyond the generally accepted idea of an institutional mimesis – of which the transcription of one-round majority voting would constitute the first manifestation – these States have mostly followed their own way, between Western standards and consideration for the specificities of the Pacific.*

*This electoral “Pacific Way” can firstly be borne out from the viewpoint of the applicable electoral zones. As for the division into constituencies, the principle of the mainly demographic basis of representation has had to be conciliated with other human and geographic parameters, which owe much to the specific aspects of the South Pacific States, notably their insular nature. Furthermore, and according to different objectives, the technique of particular electoral colleges has quite frequently been resorted to in seven out of the sixteen States.*

*Secondly, concerning the voting system itself, research has emphasized, on the one hand the prevalence of one-round majority voting – the “First-Past-the-Post” system, widely inspired by the Westminster model, and incidentally in keeping with the customary realities experienced in the South Pacific -, and, on the other hand, the setting up of original electoral systems of which the recent tendencies, in several States, have borne witness to the will to best adapt the changes in voting systems to the political, geographic and human realities of the States under scrutiny.*

Dans les États du Pacifique Sud, comme ailleurs, les régimes électoraux des assemblées parlementaires peuvent d’abord être appréhendés à partir des cadres institutionnels et des paramètres qui conditionnent classiquement la portée du droit de suffrage.

Sur les seize États considérés<sup>327</sup>, si l’organisation de treize parlements repose sur une seule chambre, trois – dont celui institué par la Constitution de Fidji de 1997 – répondent à une structure bicamérale, dictée, pour l’Australie et Palau, par la nature fédérale de l’État. Au total, en retenant pour Fidji la seule chambre des représentants<sup>328</sup>, ce ne sont pas moins de dix-huit chambres qui doivent être intégrées à titre principal au champ de

<sup>327</sup> L’ensemble des seize États a été considéré, y compris Fidji. La Constitution de Fidji a certes été abrogée le 10 avril 2009, mais l’étude des différentes dispositions constitutionnelles édictées depuis l’indépendance et touchant au droit électoral présente un intérêt marqué.

<sup>328</sup> Le Sénat, seconde chambre de Fidji instaurée par la dernière Constitution en vigueur, ne sera évoqué qu’à titre incident : ses 32 membres faisaient en effet l’objet d’une nomination.

l'étude<sup>329</sup>. Les effectifs de ces différentes chambres sont assez modiques, à la mesure de la population des États considérés. Une certaine corrélation peut cependant être établie entre l'importance démographique relative des États et les effectifs de leur(s) chambre(s). Le Parlement des Iles Cook compte ainsi 24 membres pour une population avoisinant 22 000 habitants ; celui de Nauru fait appel à 18 membres pour une population de quelque 13 700 habitants. A l'opposé, les chambres aux effectifs les plus conséquents sont celles des États les plus peuplés : les trois assemblées les plus nombreuses sont inscrites dans l'architecture institutionnelle des trois États ayant la population la plus importante, qu'il s'agisse de la chambre des représentants de l'État fédéral australien, de la chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande ou du Parlement national de Papouasie Nouvelle-Guinée, qui comptent respectivement 150, 120 et 109 parlementaires.

La durée des mandatures est variable, de deux ans pour le Congrès des États fédérés de Micronésie, à cinq ans pour le Parlement national de Papouasie Nouvelle-Guinée ou l'Assemblée législative des Samoa<sup>330</sup> ; mais les durées les plus couramment retenues sont de quatre ans et de trois ans, respectivement pour huit et six assemblées<sup>331</sup>. La périodicité de l'exercice du droit de suffrage apparaît donc, sauf exception<sup>332</sup>, correctement garantie. Les autres caractères du droit de suffrage répondent aux canons de la démocratie moderne. Pour les dix-huit chambres considérées, le suffrage est direct et le plus souvent facultatif ; seuls quelques États ayant préféré instaurer un suffrage obligatoire<sup>333</sup>. Comme dans la plupart des démocraties, la majorité électorale est le plus souvent atteinte à 18 ans. Mais un âge plus élevé est parfois requis : 20 ans à Nauru et même 21 ans aux Samoa et au Royaume de Tonga. L'âge d'éligibilité pour prétendre aux fonctions parlementaires est soumis à une plus grande variabilité. Il est généralement de 21 ou de 25 ans ; il peut cependant être inférieur – 18 ou 20 ans<sup>334</sup> – ou largement supérieur : 30 ans sont exigés

---

<sup>329</sup> Deux des trois États fédéraux intégrés au champ de l'étude – Australie et Palau – ont organisé leur Parlement sous une forme bicamérale.

<sup>330</sup> Les membres de la Chambre des représentants de Fidji étaient également élus pour cinq ans.

<sup>331</sup> Les six chambres concernées par une mandature de trois ans sont : la Chambre des représentants de Nouvelle-Zélande ; la Chambre des représentants et le Sénat du Parlement australien ; l'Assemblée de Niue ; le Parlement de Nauru et l'Assemblée législative du Royaume de Tonga. Correspondent à une mandature de quatre ans, les huit assemblées parlementaires des sept États suivants : Iles Salomon, Iles Marshall, Palau, Vanuatu, Iles Cook, Kiribati et Tuvalu.

<sup>332</sup> Au regard des coups d'État successifs qu'a pu connaître Fidji, la périodicité régulière de l'exercice du droit de suffrage a été quelque peu malmenée.

<sup>333</sup> Tels l'Australie, Fidji ou Nauru.

<sup>334</sup> On peut ainsi être élu à l'une ou à l'autre des deux chambres du Parlement australien dès l'âge de 18 ans. La Nouvelle-Zélande a également abaissé l'âge d'éligibilité à la Chambre des représentants à 18 ans. A Nauru, l'âge d'éligibilité requis pour une élection au Parlement n'est que de 20 ans.

pour être élu au Congrès de la Micronésie<sup>335</sup>. Très souvent, pour pouvoir se présenter, la candidature doit être soutenue par un nombre d'électeurs plus ou moins important<sup>336</sup>, le soutien d'un parti dûment reconnu étant parfois retenu comme condition alternative de validité de la candidature<sup>337</sup>. Exceptionnellement, comme aux Samoa, l'éligibilité peut aussi être conditionnée par une qualité particulière, rémanence contemporaine des structures coutumières. Quant aux taux de participation aux élections, ils sont voisins de ceux qu'on peut connaître dans les démocraties occidentales. Si l'on excepte les États pratiquant le vote obligatoire, les taux constatés lors des dernières élections varient de 42 à 82 %, la palme du civisme revenant paradoxalement aux électeurs samoans, nonobstant la limitation des candidatures aux personnes pouvant revendiquer la qualité « traditionnelle » de *Matai*. A l'opposé, certains taux de participation peuvent être considérés comme faibles. En cause, au-delà du sens civique plus ou moins prononcé des électeurs, les difficultés matérielles d'organisation du scrutin, souvent liées à l'insularité, comme en Micronésie, ou à un relief particulièrement accidenté, comme en Papouasie Nouvelle-Guinée. En cause également des situations parfois conflictuelles sur le plan ethnique pouvant aller, aux Iles Salomon, jusqu'à l'intimidation d'électeurs par des militants armés.

Ainsi appelés, ces cadres institutionnels et électoraux, de même que les modes de scrutin choisis, principalement majoritaires – le « *First-Past-the-Post* »<sup>338</sup> s'imposant en premier lieu<sup>339</sup> – empruntent pour beaucoup aux modèles des anciennes puissances tutélaires, qu'il s'agisse à titre principal du modèle de Westminster ou du modèle du régime présidentiel, pour les États qui dépendaient auparavant des États-Unis d'Amérique (Palau, États fédérés de Micronésie, Iles Marshall). Jon Fraenkel et Bernard Grofman peuvent ainsi écrire que « L'organisation constitutionnelle et électorale dans le Pacifique a

---

<sup>335</sup> Il faut même avoir 35 ans révolus pour pouvoir être élu au Sénat de l'État de Chuuk, le seul des quatre États fédérés de Micronésie à disposer d'un Parlement bicaméral, repris du modèle du Parlement fédéral des États-Unis.

<sup>336</sup> A titre d'exemple, pour pouvoir se présenter aux élections au Sénat de Palau, 50 signatures d'électeurs doivent avoir été recueillies pour que la candidature soit validée ; pour une candidature à la Chambre des délégués du même État, 25 signatures suffisent. Au Parlement de Nauru, une candidature n'est valide que si elle présentée par au moins deux électeurs de la circonscription. On pourrait ainsi multiplier les exemples des régimes électoraux qui, dans le Pacifique Sud, instituent un système de « parrainage » par les électeurs.

<sup>337</sup> Ainsi, pour se porter candidat à une élection à la Chambre des représentants du Parlement australien, la candidature doit être présentée par six électeurs qualifiés de la circonscription concernée ou par un parti politique dûment reconnu.

<sup>338</sup> Dénomination anglaise du scrutin majoritaire à un tour ; qui peut être littéralement traduite ainsi : « le premier qui franchit la ligne d'arrivée ».

<sup>339</sup> Lors de l'accès des nouveaux États à l'indépendance, mais aussi dans le temps, même si, comme on le verra dans la deuxième partie de cette étude, l'influence du scrutin majoritaire à un tour tend à se réduire.

souvent été influencée par celle de la puissance coloniale partante, les territoires auparavant britanniques adoptant le modèle de Westminster et les territoires des États-Unis ayant recours aux systèmes présidentiels »<sup>340</sup>. A l'origine de ce « mimétisme institutionnel »<sup>341</sup>, jusque dans le choix du mode de scrutin pour l'élection des parlementaires, une intention louable : « la construction de systèmes politiques capables de maîtriser les conflits »<sup>342</sup> et répondant aux canons démocratiques modernes. Dans quelle mesure alors le greffon démocratique occidental a-t-il pris sur des sociétés traditionnelles marquées par l'« allégeance aux coutumes multiséculaires océaniques et [par la] fidélité à l'héritage chrétien importé dans le courant du XIX<sup>e</sup> siècle »<sup>343</sup> ?

A considérer l'« instabilité politique chronique »<sup>344</sup> de bon nombre d'États de la zone étudiée, on serait tenté de considérer que la greffe n'a pas pris. Perdurerait « l'inadéquation entre démocratie moderne et nouvelles souverainetés insulaires »<sup>345</sup>, et donc le « dilemme des îles du Pacifique, tiraillées entre leur identité coutumière et les prétendus principes incontournables du monde moderne »<sup>346</sup>. C'est une autre approche que nous proposerons. C'est un fait aujourd'hui : la structure institutionnelle d'un État ne peut pas ne pas intégrer une institution parlementaire, laquelle suppose nécessairement un régime électoral dont certains principes directeurs peuvent être posés par le Constituant, mais dont la définition relève le plus souvent du pouvoir législatif, conseillé s'il y a lieu par une instance indépendante. Or le régime électoral, et plus particulièrement le mode de scrutin, apparaît, sinon comme la panacée – aucun régime électoral n'est parfait –, du moins comme un élément clef pour résoudre la contradiction relevée « entre l'organisation du pouvoir dans les sociétés originelles et le label démocratique exigé par les canons du monde occidental »<sup>347</sup>. Dans ces conditions, faut-il blâmer les anciennes autorités tutélaires et les autorités politiques émergentes des nouveaux États d'avoir lors de l'accession à l'indépendance repris les cadres institutionnels connus et les régimes

---

<sup>340</sup> Political Culture, Representation and Electoral Systems in the Pacific Islands, *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 43, n° 3, November 2005, p. 262.

<sup>341</sup> T. de Berranger, L'exécutif dans les États du Pacifique Sud, chapitre 4 de ce numéro HS.

<sup>342</sup> J. Bonnemaïson et J. Freyss, Le Pacifique insulaire. Nations, aides, espaces, *Revue Tiers Monde*, t. XXXVIII, n° 149, janvier-mars 1997, p. 12.

<sup>343</sup> J.-P. Doumenge, cité par G. Agniel, Démocratie et colonialisme dans le Pacifique, *Pouvoirs*, 2008, n° 127, p. 145.

<sup>344</sup> G. Agniel, *op. cit.*, p. 137.

<sup>345</sup> *Ibid.*, p. 141.

<sup>346</sup> *Eod. loc.*

<sup>347</sup> *Eod. loc.*

électorales en vigueur, tout en faisant une place, dans les nouvelles Constitutions, à « certaines de leurs règles coutumières au contenu souvent flou »<sup>348</sup> ? Le modèle existait ; il a été repris. Simplement, l'action de transcription est allée au-delà du mimétisme, singulièrement dans la matière qui nous intéresse ici, celle des régimes électoraux.

Les régimes électoraux définis<sup>349</sup> nous paraissent en effet se situer entre les standards occidentaux et la prise en compte des spécificités du Pacifique, permettant ainsi d'emprunter, en quelque sorte, une « *Pacific Way* »<sup>350</sup> en matière électorale. De cette *Pacific Way* électorale, certains éléments doivent incontestablement être préservés, telle la prépondérance du scrutin majoritaire « *First-Past-the-Post* », non exclusive de variantes adaptées aux réalités géographiques et humaines, notamment insulaires. En ce sens, un déterminisme géographique préside, le plus souvent, à la délimitation des circonscriptions électorales, et notamment au mixage des circonscriptions uninominales et plurinominales. Mais d'autres éléments, contestables, pourraient tout aussi bien évoluer avec le temps, voire être abandonnés. Qu'il suffise ici de citer la réservation des candidatures au *Fono* des Samoa aux seuls « *Matai* ». Ou encore le collège des neuf nobles au sein de l'Assemblée législative du royaume du Tonga, élus par et parmi les seuls nobles héréditaires du royaume<sup>351</sup>. Il est de la responsabilité du législateur, une fois le modèle initial expérimenté dans la durée, souvent même avant l'accès à l'indépendance, de conserver en l'état ou de faire évoluer et « vivre » le régime électoral, en l'adaptant au mieux à une nouvelle configuration démocratique et politique. Sous l'angle politique, notamment, l'évolution du système de partis, et l'observation de son incidence sur le système politique lui-même, peuvent conduire à des évolutions bienvenues. L'héritage institutionnel et électoral des anciennes puissances tutélaires, loin de rester figé à tout coup, peut donc être conservé ou dépassé, dès lors que les circonstances s'y prêtent. Rien de tel alors, pour légitimer un nouveau système électoral, et au-delà le régime institutionnel dans son ensemble<sup>352</sup>, que d'associer le peuple à sa détermination, voie

<sup>348</sup> Y.-L. Sage, *Emergence et évolution du droit dans les petits États insulaires du Pacifique Sud anglophone*, *RJP*, 2001, p. 26.

<sup>349</sup> L'étude des régimes électoraux, et singulièrement des modes de scrutin, des assemblées parlementaires des seize États considérés s'est appuyée notamment sur la base Parline : [www.ipu.org/parline-f/parlinesearch.asp](http://www.ipu.org/parline-f/parlinesearch.asp)

<sup>350</sup> Concept inventé par Sir Ratu Mara, ancien Premier ministre de Fidji, la « *Pacific Way* » renvoie à l'idée suivant laquelle, dans un Pacifique Sud pacifié, et donc pacifique, tout problème trouve sa solution dans la négociation, le consensus et la palabre.

<sup>351</sup> Tous les collèges particuliers ne sont pas pour autant à abandonner, comme on le verra, *infra*, dans la première partie de cette étude.

<sup>352</sup> Sur le lien entre la légitimité d'un système électoral et celle d'un système institutionnel dans son ensemble, v. notre étude, *La modernisation du régime électoral des assemblées des collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie : entre respect des particularismes et primat majoritaire*, *RFDA* 2008, pp. 126-127.

empruntée avec succès par la Nouvelle-Zélande lors du remplacement, en 1993, du scrutin majoritaire à un tour par un système électoral mixte inspiré du modèle allemand.

Entre standards occidentaux et « *Pacific Way* », cette recherche sur les régimes électoraux des assemblées parlementaires du Pacifique Sud sera conduite suivant deux axes. Il conviendra en premier lieu de déterminer les périmètres électoraux applicables. Ceux-ci sont, de façon classique, fonction des découpages électoraux. Le principe suivant lequel une assemblée parlementaire « doit être élue sur des bases essentiellement démographiques »<sup>353</sup> s'impose alors avec force, une révision périodique du découpage étant parfois prévue afin de conserver sa pertinence au principe des bases démographiques. La prépondérance de ce principe n'exclut pas toutefois d'autres critères de découpage, liés notamment à la géographie insulaire. Plus encore, la délimitation de collèges électoraux particuliers, le plus souvent hérités de l'histoire, apparaît comme une marque caractéristique du modèle électoral du Pacifique Sud. Sans être généralisée à l'ensemble des États considérés – nous avons relevé son existence, actuelle ou passée, dans sept États sur seize –, la technique des collèges particuliers, que la France coloniale utilisait outre-mer, mérite de faire l'objet d'une appréciation nuancée. Elle peut apparaître surannée dans certains cas, tel le collège particulier réservé aux nobles du Royaume du Tonga. Mais elle ne doit pas être systématiquement condamnée car elle permet parfois de préserver la représentation de groupes minoritaires, tels les *Maori* de Nouvelle-Zélande ; elle peut aussi être appréciée dans le cadre d'une évolution par étape du système électoral et apparaître au moins pendant un temps comme nécessaire, avant qu'un rapprochement des standards occidentaux ne soit possible ou envisageable.

La recherche sera conduite en second lieu sous l'angle des modes de scrutin choisis. A cet égard également, une certaine dichotomie doit être relevée. D'un côté, en effet, la prévalence du scrutin majoritaire à un tour paraît avoir été « imposé(e) »<sup>354</sup> par les anciennes puissances coloniales aux États qu'elles ont contrôlés. Mais le mode de

---

<sup>353</sup> Pour une récente affirmation de ce principe par le Conseil constitutionnel français, v. décision n° 573 DC du 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, JO du 14 janvier 2009, p. 724. Dans le 21<sup>ème</sup> considérant de sa décision, le Conseil constitutionnel réaffirme « que l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques selon une répartition des sièges de députés et une délimitation des circonscriptions législatives respectant au mieux l'égalité devant le suffrage ; que, si le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette *règle fondamentale*, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée ». C'est nous qui soulignons pour bien montrer l'importance et le caractère prioritaire, pour le juge constitutionnel français, du principe « des bases essentiellement démographiques ».

<sup>354</sup> En ce sens, Y.-L. Sage, La réforme du mode de scrutin pour l'élection des membres de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française par la loi du 22 février 2007 : commentaires à l'aune du droit électoral comparé, *RJP* 2007, vol. 13, p 33.

scrutin privilégié, s'il est « largement modelé sur le modèle dit de “Westminster” »<sup>355</sup> n'en apparaît pas moins conforme aux réalités coutumières vécues du Pacifique Sud. Comme a pu le montrer Joël Bonnemaïson, « le discours sur la coutume établi(t) un lien fondamental et consubstantiel avec la terre. Ce discours traverse toute l'Océanie (...). Il établit une adéquation entre l'être des gens, l'identité et l'être de la terre : les lieux »<sup>356</sup>. Avec le scrutin majoritaire, d'une certaine façon, le « couple [formé par] la terre et l'identité », dépasse la seule dimension culturelle, pour apparaître aussi comme « une stratégie et une relation de pouvoir »<sup>357</sup>, non plus seulement sur le terrain de la coutume<sup>358</sup>, mais sur celui, complémentaire, de la démocratie politique. En d'autres termes, à une « société océanienne [qui apparaît] d'abord [comme] un territoire »<sup>359</sup>, correspondent des modes de scrutin nécessairement territorialisés, dont le mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour constitue l'archétype<sup>360</sup>.

Au-delà même de l'adéquation relevée, qui relativise quelque peu le mimétisme parfois dénoncé, l'adaptation des modes de scrutin des assemblées du Pacifique Sud aux réalités et aux contextes des différents États permet de conclure à un modèle électoral original qui n'a rien à envier aux schémas des démocraties occidentales. Le scrutin majoritaire, quand il est privilégié, combine harmonieusement circonscriptions uninominales et plurinominales, en fonction des réalités géographiques, coutumières, institutionnelles ou politiques des États. Qui plus est, de nombreuses variantes du scrutin majoritaire sont expérimentées, des voies originales étant parfois empruntées, à l'instar du système de vote préférentiel restreint désormais applicable en Papouasie Nouvelle-Guinée. Les régimes électoraux sont aussi loin de rester figés, les évolutions conservant parfois une logique exclusivement majoritaire, à l'instar du dernier État cité, ou intégrant une logique principalement proportionnelle, via l'adoption d'un régime mixte, comme en Nouvelle-Zélande. Une appréciation critique du scrutin majoritaire permet donc de mettre en évidence sa capacité d'adaptation. Elle conduit cependant à rappeler qu'il reste extrêmement défavorable à la représentation des femmes : les assemblées du Pacifique

---

<sup>355</sup> *Eod. loc.*

<sup>356</sup> J. Bonnemaïson, *Terre et identité in Identités en mutation dans le Pacifique à l'aube du Troisième millénaire* (D. Tryon et P. de Deckker, dir.), éd. par le Centre de recherche sur les espaces tropicaux de l'Université de Bordeaux 3, 1998, p. 42.

<sup>357</sup> J. Bonnemaïson, *ibid.*, p. 45.

<sup>358</sup> En ce sens, J. Bonnemaïson peut écrire : « Les hommes reproduisent et perpétuent leur pouvoir et leur identité en adhérant non pas à des principes, mais à un espace qu'ils habitent *Tann* », *ibid.*, p. 44.

<sup>359</sup> J. Bonnemaïson, *ibid.*, p. 45.

<sup>360</sup> La circonscription unique, à l'échelle de la fédération, en l'état retenue pour l'élection des membres du Sénat de Palau, constitue à cet égard une exception.

Sud comptent parmi celles où la représentation des femmes est la plus minorée, la minoration pouvant aller, comme aux Iles Salomon, jusqu'à l'absence totale de représentation féminine.

Quant à l'influence du système électoral sur le système de partis, et au-delà, sur le système institutionnel dans son ensemble, elle est variable suivant les États. De nombreux États, notamment les États insulaires les moins peuplés (Tuvalu, Niue, Micronésie...), n'ont pas véritablement de partis politiques structurés ; les assemblées comptent alors fréquemment une forte proportion d'élus « indépendants ». Cette absence de système partisan n'empêche pas certains États de subir une forte instabilité gouvernementale. D'autres États connaissent un multipartisme accentué, corrélé avec un mode de scrutin majoritaire, à l'instar de la Papouasie Nouvelle-Guinée. Le plus souvent, les systèmes de partis sont souples ; il arrive cependant qu'ils soient structurés autour de deux partis dominants (Australie, Nouvelle-Zélande), reproduisant alors peu ou prou le système bipartisan britannique. En définitive, et conformément à l'analyse classique, le système électoral des assemblées parlementaires du Pacifique Sud apparaît comme « un élément parmi d'autres du système politique global »<sup>361</sup>. Mais, s'il n'y a pas lieu d'en surestimer l'importance – avec un même régime électoral, des pays peuvent connaître ou non la stabilité gouvernementale –, son efficacité et son adaptation aux réalités d'un État peuvent notablement influencer sur la stabilité d'ensemble, mais aussi sur la légitimité du système politique.

Qu'il s'agisse de la détermination des périmètres électoraux (I) ou des modes de scrutin choisis (II), les régimes électoraux des assemblées du Pacifique Sud relèvent bien au total d'une voie médiane et évolutive, entre les standards occidentaux classiques et une « *Pacific Way* électorale ».

## ***I LA DÉTERMINATION DES PÉRIMÈTRES ÉLECTORAUX***

La détermination des périmètres électoraux est fonction des principes retenus pour le découpage des circonscriptions (A) et de la délimitation, assez fréquente dans le Pacifique Sud, de collèges électoraux spécifiques (B).

### ***A Les principes retenus pour le découpage des circonscriptions***

Le principe des bases essentiellement démographiques de la représentation apparaît comme le critère prépondérant, mais non exclusif, du découpage des circonscriptions électorales (1) ; sa portée est renforcée dès lors que sont prévues des révisions périodiques conduites sous l'influence d'organes indépendants (2).

---

<sup>361</sup> J.-M. Cotteret et C. Emeri, *Les systèmes électoraux*, PUF, col. QSJ, 1970, p. 84.

*1 Les bases démographiques, critère prépondérant mais non exclusif*

Les Constitutions des États du Pacifique Sud, dans les passages qu'elles consacrent au Parlement, font une place importante aux problématiques touchant à la délimitation des circonscriptions électorales. Le principe des bases démographiques de la représentation, clairement affirmé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel français ou de la Cour suprême des États-Unis d'Amérique<sup>362</sup>, se retrouve décliné avec plus ou moins d'intensité dans les textes constitutionnels. Sans y faire une référence explicite, la Constitution des Iles Cook du 4 août 1965 précise, dans son article 27, la répartition des 24 sièges du Parlement entre la quinzaine d'îles et d'atolls de l'archipel, une annexe au texte constitutionnel détaillant la configuration de chacune des circonscriptions électorales uninominales. De même, la Constitution de Nauru du 29 janvier 1968, s'appuyant sur un découpage de nature administrative, mentionne en annexe la répartition des 14 districts de l'île volcanique de 24 km<sup>2</sup> en huit circonscriptions électorales<sup>363</sup>. Le principe des bases démographiques est à l'évidence respecté, mais n'est pas affirmé en tant que tel.

Allant plus loin, la Constitution des Iles Marshall du 1<sup>er</sup> mai 1979 ne se contente pas de répartir les 33 sièges du *Nitijela* entre les différents districts électoraux (Article IV, Section 2, paragraphe 1) ; elle affirme, au paragraphe 4 la même section de l'Article IV que tout amendement à cette répartition « doit, dans la mesure du praticable, être fait en conformité avec le principe selon lequel chaque membre du Nitijela doit représenter approximativement le même nombre d'électeurs ; avec cependant la prise en compte des particularités géographiques, des intérêts des communautés, des limites des zones administratives et reconnues comme traditionnelles, déjà existantes, des moyens de communication ainsi que de la densité et de la mobilité de la population ». La Constitution souligne ainsi l'importance du respect du principe des bases essentiellement démographiques de la représentation de l'organe parlementaire, à l'occasion d'une éventuelle révision de la répartition des sièges, mais elle introduit d'autres paramètres ou critères, dont beaucoup rappellent les spécificités géographiques, humaines (« les particularités géographiques », « les moyens de communication », « la densité et la mobilité de la population ») et coutumières (« la communauté d'intérêts », « les zones

---

<sup>362</sup> Dans un arrêt de principe *Wesbury v/ Sanders*, rendu le 17 février 1964, la Cour suprême des États-Unis a ainsi considéré que la Constitution fédérale impose une égalité entre le nombre d'électeurs de chaque circonscription pour l'élection des représentants au Congrès.

<sup>363</sup> Cf. Constitution de Nauru, « Second Shedule » : « Division of Nauru into constituencies and number of members to be returned by each constituency ». Sept circonscriptions électorales groupent chacune deux districts, deux membres de l'Assemblée législative étant élus par circonscription. La plus importante des circonscriptions électorales, Ubinide, regroupe quatre districts sur la côte ouest ; quatre parlementaires y sont élus. Sur Nauru, v. notamment, Y.-L. Sage, Le système juridique de l'île de Nauru, *Revue Juridique et Politique. Indépendance et coopération*, 46<sup>ème</sup> année, n° 4, octobre - décembre 1992, pp. 458-466.

traditionnelles ») des territoires insulaires du Pacifique Sud. Dans le même esprit, la section 10 de l'Article IX de la Constitution des États fédérés de Micronésie du 10 mai 1979 pose en principe que chacun des districts électoraux répartis en fonction de la population – soit, en l'état, dix des quatorze sièges du Congrès – « doit être approximativement à égalité de population *tout en prenant en considération les différences de langues, de cultures et de géographie*<sup>364</sup> ».

De façon générale, à l'instar des prescriptions posées par les deux dernières Constitutions citées, il apparaît que les contraintes géographiques, humaines et coutumières ont été largement prises en compte lors du découpage des circonscriptions électorales ; il ne pouvait pas en être autrement, au regard de la dispersion fréquente des territoires concernés sur de vastes étendues de l'océan Pacifique, mais aussi au regard de l'inégalité fréquente de la répartition des populations. Souvent, en effet, les aires urbaines, peu nombreuses, concentrent une forte proportion de la population, au détriment des îles ou des atolls éloignés du « centre », dont une partie de la population opte pour le départ. Le principe des bases démographiques de la représentation a donc dû s'adapter. L'aménagement le plus fréquent a été trouvé dans un mixage des circonscriptions uninominales et plurinominales. Nombreux sont les États insulaires du Pacifique à avoir opéré un tel mixage. Ainsi, concernant le *Manaeba ni Maungatabu* de la République de Kiribati – 110 000 habitants répartis sur 21 îles habitées, elles-mêmes dispersées sur une zone maritime de 3,3 millions de km<sup>2</sup> –, les 44 députés élus le sont dans le cadre de 23 circonscriptions comptant de un à trois sièges. Une clef de répartition, actualisée en 2007, a même été précisée : les circonscriptions comptant moins de 1500 habitants ont droit à un seul siège ; celles comptant de 1500 à 5000 habitants, à deux sièges ; enfin, les circonscriptions dont la population est supérieure à 5000 habitants envoient trois députés à la « Maison commune de la Montagne sacrée ».

La géographie physique et la répartition des populations, plus ou moins homogène, conditionnent donc le degré de territorialisation retenu pour la délimitation des circonscriptions. Aux Samoa (occidentales), peuplées de quelque 217 000 habitants, la concentration de trois quarts de la population sur l'île principale d'Upalu, ainsi qu'un habitat rural réparti de façon relativement homogène, ont permis de retenir, s'agissant des circonscriptions réservées aux candidatures des *Matai* – soit 47 des 49 sièges de l'Assemblée législative –, 35 circonscriptions uninominales ; seules six circonscriptions plurinominales comportant deux sièges chacune sont identifiées par ailleurs. A l'inverse, le Vanuatu, pour une population comparable, de l'ordre de 233 000 habitants, a privilégié 17 circonscriptions plurinominales, il est vrai pour donner toute son efficacité à la logique

---

<sup>364</sup> C'est nous qui soulignons.

proportionnelle du scrutin à vote unique non transférable par ailleurs retenu. Le principe des bases démographiques de la représentation n'en est pas moins respecté pour autant.

Il arrive cependant parfois que ce principe soit quelque peu malmené, les contraintes géographiques, coutumières ou démographiques prenant alors le pas. Deux des États les plus faiblement peuplés du Pacifique Sud peuvent illustrer ce propos. Concernant Niue, tout d'abord, État libre associé à la Nouvelle-Zélande et peuplé de quelque 1500 habitants, la Constitution de 1974 retient comme premier principe directeur d'un éventuel redécoupage des quatorze « circonscriptions de village » (« *village constituencies* ») le respect de l'intérêt des communautés locales ; le principe des bases démographiques étant mentionné en second lieu seulement<sup>365</sup>. En l'état, la capitale « Alofi », qui concentre 40 % de la population de l'île, est certes divisée en deux circonscriptions de village ; mais le principe d'égalité du suffrage n'en est pas respecté pour autant, les douze autres circonscriptions de village disposant de douze élus pour 60 % de la population. Si l'élection de six élus hors circonscription, par l'ensemble des électeurs de Niue, vient quelque peu compenser l'inégalité de représentation observée au niveau des circonscriptions de village, l'exemple de ce micro-État révèle en l'occurrence la prévalence des structures coutumières villageoises sur le principe démocratique. Dans le cas de Tuvalu, ce sont les contraintes géographiques, et notamment la dispersion de la population de 12 000 habitants sur huit atolls coralliens distants les uns des autres, qui conduisent à tempérer la portée du principe des bases démographiques, pourtant affirmé en premier lieu par la Constitution, parallèlement avec d'autres paramètres il est vrai<sup>366</sup>. Pour un Parlement comptant quinze élus, huit circonscriptions correspondant aux différents atolls ont été retenues, sept disposant de deux sièges et une d'un siège. Mais, alors que pour l'atoll le plus peuplé, Funafuti, les deux élus représentent environ 4500

---

<sup>365</sup> Suivant l'article 16, § 3, c), « Toute détermination ou nouvelle détermination des limites de toute circonscription de village doit, dans la mesure du praticable, tout en prenant en compte l'intérêt communautaire local, être fait en conformité avec le principe selon lequel le nombre d'électeurs dans cette circonscription de village ne devra pas être fondamentalement supérieur ou inférieur au nombre d'électeurs dans tout autre circonscription de village ».

<sup>366</sup> Suivant l'art. 83, § 2 de la Constitution de Tuvalu, « Sous réserve de la subdivision, un projet de loi concernant la section 82 (composition du Parlement) doit, dans la mesure du praticable, se baser sur le principe selon lequel chaque membre du Parlement devra représenter approximativement le même nombre d'électeurs, mais en ce qui concerne Tuvalu, il conviendra de prendre en compte :

- (a) les particularités géographiques ; et
- (b) les intérêts ou relations de tout genre que diverses zones –
  - (i) peuvent avoir en commun ; ou
  - (ii) peuvent ne pas avoir en commun ; et
- (c) les limites des zones administratives et traditionnelles existantes ; et
- (d) les moyens de communication ; et
- (e) la densité et la mobilité de la population ; et
- (f) tout autre facteur prescrit par une Loi adoptée par le Parlement à ces fins. »

habitants, soit 40 % de la population de l'archipel, les treize autres élus assurent la représentation du reste de la population. Il en résulte une évidente surreprésentation des atolls les moins peuplés, à l'instar de l'atoll de Nui, dont les deux élus représentent seulement 550 habitants<sup>367</sup>.

La dimension quasi-fédérale ou fédérale de l'État, là où elle a été retenue, est aussi de nature à tempérer ou à faire obstacle, au moins partiellement, au principe des bases démographiques de la représentation. Dans le cas de la Papouasie Nouvelle-Guinée, dont les vingt provinces sont parfois regardées comme relevant d'« une structure politique fédérale [choisie au moment de l'indépendance] pour contrecarrer les velléités indépendantistes de l'île de Bougainville »<sup>368</sup>, 20 sièges sur 109 sont précisément répartis dans des circonscriptions « provinciales », une réforme opérée en juin 1995 faisant même des parlementaires élus dans ces circonscriptions des gouverneurs. Le principe des bases démographiques a donc été écarté<sup>369</sup> au regard de considérations politiques majeures tenant à la préservation de l'unité d'un État peuplé de près de six millions d'habitants, dont les populations pratiquent quelque 800 langues et qui connaît de fortes tensions d'ordre ethnique. Le principe retrouve cependant droit de cité dans le cadre des 89 circonscriptions « locales », réparties de façon homogène sur l'ensemble du territoire.

Palau et les États fédérés de Micronésie, quant à eux, ont clairement opté pour l'organisation de l'État sous une forme fédérale<sup>370</sup>. De façon classique, la « fédération lilliputienne »<sup>371</sup> de Palau (22 000 habitants) a choisi pour son Parlement une structure bicamérale, choix confirmé en novembre 2004 par les citoyens, qui, consultés par voie référendaire, ont rejeté un projet de transformation du Parlement en une assemblée monocamérale. Si l'élection des 13 sénateurs dans le cadre d'une circonscription unique, à l'échelle de la fédération, permet désormais à ce niveau un respect parfait du principe

---

<sup>367</sup> Soit un écart de représentation de 1 à 8 entre cet atoll et l'atoll le plus peuplé.

<sup>368</sup> J. Bonnemaïson et E. Wadell, L'extrême-occident dans l'œil du cyclone. Les nouvelles frontières économiques et politiques du Pacifique insulaire, *Revue Tiers Monde*, t. XXXVIII, n° 149, janvier-mars 1997, p. 19.

<sup>369</sup> Des écarts de population importants peuvent être constatés entre les 20 provinces de Papouasie Nouvelle-Guinée. A titre d'exemple, la province la moins peuplée (celle de la « Baie Milne », en Papouasie) comptait en l'an 2000 quelque 21 000 habitants, quand la province la plus peuplée, celle des « Hautes-Terres méridionales », comptait lors du même recensement près de 550 000 habitants (soit un écart de population de 1 à 26). La région autonome de « Bougainville » comptait 175 000 habitants en l'an 2000 ; la province correspondant à la capitale nationale, « Port Moresby », était pour sa part peuplée de 254 000 habitants.

<sup>370</sup> V., à ce sujet, dans ce numéro hors série, la contribution de J.-P. Feldman.

<sup>371</sup> J. Fraenkel et B. Grofman, Political Culture, Representation and Electoral Systems in the Pacific Islands, *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 43, n° 3, November 2005, p. 264.

d'égalité du suffrage, il n'en va pas de même de la « chambre des délégués ». La représentation assurée au sein de la première chambre permet certes une représentation égale des États, chacun des seize États constituant la fédération bénéficiant d'un délégué, mais dans des conditions qui malmènent singulièrement les bases démographiques de la représentation. Quant l'État le plus peuplé, celui de Koror, concentre près de 13 000 habitants, le moins peuplé, celui d'Hatohobei, ne compte que 44 habitants, soit un rapport de 1 à 288 ! Et treize autres « États » ont une population variant entre 100 et 700 habitants. Les États fédérés de Micronésie constituent, après Palau, le deuxième État fédéral insulaire. Davantage peuplé – 107 000 habitants répartis entre quatre entités étatiques fédérées –, il fait appel, de façon originale, à un Parlement monocaméral, le Congrès. La composition de ce dernier traduit cependant la structure fédérale de l'État. Chacun des quatre États y est en effet représenté par un sénateur fédéral. Ces quatre sénateurs fédéraux siègent aux côtés de dix autres membres élus dans le cadre de circonscriptions uninominales, dont la répartition entre les États et à l'intérieur de chaque État respecte le principe des bases démographiques, et donc l'égalité du suffrage. Avec quelque 53 600 habitants, l'État de Chuuk, le plus peuplé, envoie cinq autres parlementaires au congrès. Celui de Pohnpei, avec 34 500 habitants, bénéficie d'une représentation complémentaire de trois élus. Avec respectivement 11 241 et 7686 habitants, les États de Yap et de Kosrae doivent se contenter d'un élu, au titre de cette seconde part de la représentation. Si, au cours des années 1990, la domination politique de l'État de Chuuk a suscité un large débat – cet État bénéficiant à lui seul de six sièges sur les quatorze que compte le Congrès –, la représentation égalitaire des populations au sein du Congrès n'en apparaît pas moins correctement respectée pour les dix sièges considérés. Elle l'est également au niveau des Parlements des entités fédérées, monocaméraux pour trois d'entre eux<sup>372</sup>.

Ile-continent peuplée de plus de 20 millions d'habitants<sup>373</sup>, l'Australie permet de retrouver les schémas parlementaires classiques d'un État fédéral. Le Sénat, chambre des États, et clef du compromis fédéral, permet une représentation égalitaire des six États qui composent la fédération, à hauteur de 12 sièges chacun ; deux des territoires autonomes (le « Territoire de la capitale australienne » et le « Territoire du Nord ») que compte l'Australie se voyant par ailleurs attribuer deux sièges chacun. Quant à la chambre des

---

<sup>372</sup> Ainsi, suivant la Constitution de l'État de Yap (11 000 habitants), « chaque district doit être approximativement égal à la population par membre, après avoir dûment tenu [compte] de la configuration géographique et sociale de l'État » (article XI). Les dix membres du Parlement monocaméral de l'État, l'Assemblée législative, sont élus dans le cadre de cinq circonscriptions dont le découpage respecte le principe des bases essentiellement démographiques de la représentation : le district des îles de Yap envoie six membres à l'assemblée ; quatre autres districts disposent chacun d'un membre.

<sup>373</sup> Mais avec la densité de population la plus faible des seize États étudiés : 2,6 habitants par km<sup>2</sup>.

représentants, chambre de la population, ses 150 membres sont répartis entre les six États et les deux territoires de l'Australie en proportion de leur population. Si la Nouvelle-Galles du Sud, État le plus peuplé, compte ainsi 50 représentants, l'État de Tasmanie doit se contenter de cinq élus. Le principe des bases démographique de la représentation est donc respecté, conformément aux dispositions constitutionnelles<sup>374</sup>.

Au total, les principes retenus pour le découpage des circonscriptions empruntent largement aux « standards » occidentaux, qu'il s'agisse, pour ne citer qu'eux, du principe des bases démographiques de la représentation, corollaire du principe d'égalité du suffrage, ou de la représentation égalitaire des États au niveau des Parlements des États fédéraux. D'autres principes interviennent cependant, notamment dans les États insulaires ; ils sont là pour rappeler le caractère profondément spécifique de ces États aux territoires et aux populations souvent réduits à l'extrême, au point de faire douter de leur viabilité<sup>375</sup>, mais qui couvrent des superficies immenses d'océan Pacifique. Cette fragilité et cette spécificité insulaires imposent d'autant plus, sur le plan institutionnel, de veiller à ce que le principe des bases démographiques soit respecté dans le temps, nonobstant les mouvements de population et les fluctuations de peuplement qui se produisent inmanquablement.

## 2 Les révisions périodiques sous l'influence d'organes indépendants

A l'instar des autres parties du monde, l'Océanie insulaire connaît des mouvements importants de population, parfois dus à des rivalités ethniques – suite aux coups d'État successifs et à des Constitutions consacrant la domination politique des fidjiens, les indo-fidjiens ont été nombreux à quitter Fidji au cours des vingt dernières années –, mais le plus souvent liées à des considérations économiques, et singulièrement aux effets de la mondialisation<sup>376</sup>.

Les flux de populations peuvent se produire à l'échelle d'un État. Ainsi, pour les États insulaires, il n'est pas rare « que les îles les plus petites et les plus éloignées, quelle qu'en soit la localisation, voient partir une partie de leur population, attirée vers les lumières de

---

<sup>374</sup> Suivant le premier alinéa de la section 24 – chapitre I<sup>er</sup> de la Constitution australienne –, « Le nombre de membres [de la Chambre des représentants] choisis dans les différents États membres est déterminé en proportion de la population ».

<sup>375</sup> J. Bonnemaïson et B. Antheaume, *Atlas des îles et États du Pacifique-Sud*, 1988, p. 7 : « A l'exception peut-être de la Papouasie Nouvelle-Guinée et de Fidji, la plupart des actuels micro-États indépendants [de l'Océanie] n'ont ni les moyens ni la population suffisante pour véritablement s'assumer en tant que Nation souveraine ».

<sup>376</sup> V., à ce sujet, l'étude de G. David, Mondialisation et recompositions territoriales et identitaires en Océanie insulaire, in *Iles rêvées. Territoires et identités en crise dans le Pacifique insulaire* (D. Guillaud, C. Huetz de Lempis et O. Sevin, dir.), 2003, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, pp. 141-177.

la ville »<sup>377</sup>. Le phénomène a été observé à Fidji<sup>378</sup> ; il peut l'être également dans le Royaume du Tonga : Tongatapu, l'île la plus grande de l'archipel, où se situe la capitale, accueille près de 70 % des Tongiens. Les concentrations urbaines sont donc fréquentes dans les États du Pacifique Sud. La même observation peut du reste être faite dans les territoires français du Pacifique, qu'il s'agisse de l'agglomération de Nouméa, pour la Nouvelle-Calédonie, ou de celle de Papeete, pour la Polynésie française, obligeant dans ce dernier cas le législateur à des révisions périodiques de la répartition des sièges entre les différents archipels ; pas moins de cinq en l'espace d'une soixantaine d'année<sup>379</sup>.

Des considérations économiques peuvent également conduire les populations des États insulaires à les quitter dans l'espoir de trouver des débouchés professionnels et de meilleures conditions de vie ; le passage par l'agglomération urbaine de ces États n'est alors souvent qu'une étape vers un établissement, souvent définitif, dans l'un ou l'autre des États ou territoires leaders sur le plan régional : Nouvelle-Zélande, Australie, États-Unis ou Nouvelle-Calédonie...<sup>380</sup> Il est même arrivé que l'exploitation intensive des ressources minières d'une île rende celle-ci inhabitable, contraignant alors l'ensemble de sa population à se déplacer sur un autre territoire. Ainsi de la communauté de Banaba, seule île haute de la République de Kiribati, déportée sur l'île fidjienne de Rambi. Plus encore, certains États insulaires ont envisagé ou envisagent de transférer l'ensemble de leur population sur un autre territoire. Si ce transfert ne s'est pas réalisé dans le cas de Nauru, quasiment parvenu au bout d'une exploitation systématique du phosphate, laissant 85 % du territoire de l'île dévasté, la montée régulière des eaux pourrait conduire plusieurs États du Pacifique, dont Tuvalu<sup>381</sup>, à voir partir la quasi-totalité de la population.

Au regard des mouvements de population ainsi relevés, on comprend mieux la nécessité pour le législateur d'adapter périodiquement la représentation des populations,

---

<sup>377</sup> *Ibid.*, p. 156.

<sup>378</sup> *Eod. loc.*

<sup>379</sup> Après la répartition initiale des sièges entre cinq circonscriptions, opérée en 1946, il y eut cinq autres répartitions, la dernière en date, dictée par le passage à six circonscriptions, étant réalisée par la loi organique du 27 février 2004. A ce sujet, v. E.-P. Guiselin, *La représentation égale du suffrage en Polynésie française, chronique de jurisprudence constitutionnelle*, *RJP* 2003, vol. 9, pp. 153-183. *Adde* : E.-P. Guiselin, *Les élections à l'Assemblée de la Polynésie française : de nouvelles règles électorales*, *RJP* 2004, vol. 10, pp. 505-523.

<sup>380</sup> En ce sens, v. Ian C. Campbell, J.-P. Letouche, *Les insulaires du Pacifique. Histoire et situation politique*, PUF, col. « Politique d'aujourd'hui », 2001, pp. 292-293.

<sup>381</sup> V. *Le Monde* du 30 juillet 2009, Tuvalu. Dernier lagon avant l'apocalypse, p. 11. L'article relève que, « chaque année, environ 70 Tuvaluans quittent l'archipel et rejoignent en Nouvelle-Zélande et en Australie leurs 4000 compatriotes qui y sont déjà installés ».

sauf à s'accommoder d'une inertie source d'aggravation des déséquilibres de représentation. Tous les États du Pacifique Sud, loin s'en faut, n'ont pas mis en œuvre des mécanismes de révision du nombre de sièges ou de la carte des circonscriptions électorales, aux fins de garantir dans le temps le respect du principe d'égalité du suffrage. L'initiative est le plus souvent laissée à la bonne volonté du législateur, libre d'intervenir ou de s'abstenir. Ainsi, le *Grand Fono* des Samoa adopta en 1991 une loi portant le nombre de députés de 47 à 49. Pour plusieurs États, cependant, les rédacteurs des Constitutions ont tenu à prévoir des mécanismes garantissant l'intervention périodique du législateur. L'obligation d'examen périodique peut alors peser sur le seul Parlement. La Constitution micronésienne de 1979 affirme ainsi la compétence du Congrès, « tous les dix ans au moins », pour réévaluer la répartition entre les États des sièges attribués en fonction de la population ; les Parlements des États sont eux-mêmes chargés, s'il y a lieu, d'adapter en ce qui les concerne la carte des circonscriptions électorales retenues pour le Congrès (Article IX, section 10)<sup>382</sup>.

Poussant plus avant la fiabilité du processus de révision, plusieurs textes constitutionnels, tout en ménageant la compétence du législateur, ont tenu à prévoir l'intervention préalable d'une commission indépendante. Non sans rappeler la solution récemment retenue par le Constituant français<sup>383</sup>, la Constitution de Kiribati prévoit, en son article 63, l'intervention d'une commission électorale, à des intervalles ne dépassant pas quatre ans<sup>384</sup>. En se basant sur le recensement le plus récent de population, et en tenant compte des mouvements de population, la commission est appelée à formuler au Parlement des recommandations concernant le nombre et les limites des circonscriptions électorales, le nombre de membres à élire dans chacune d'entre elles, ainsi que sur le nombre total de membres du *Maneaba ni Maungatabu*. Le Parlement peut accepter ces recommandations lorsqu'il les juge opportunes, hypothèse la plus fréquente ; il peut aussi les rejeter. La procédure n'en est pas moins exemplaire de la volonté de respecter au

---

<sup>382</sup> Suivant la section 10 de l'article IX de la Constitution des États fédérés de Micronésie, « Au moins tous les dix ans, le Congrès doit lui-même subir un redécoupage électoral. Un État a le droit à un minimum d'un membre du Congrès sur la base de la population en plus du membre élu non rattaché à une circonscription électorale. La loi oblige chaque État à se diviser en circonscriptions du Congrès uninominales. Chaque circonscription doit avoir une population approximativement égale, avec la prise en compte de différences de langues, de cultures et de géographie ».

<sup>383</sup> Suivant l'art. 25 de la Constitution du 4 octobre 1958, dans sa version issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, « une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs ». V., au surplus, la loi n° 2009-39 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, *JO* du 14 janvier 2009, pp. 721 et s.

<sup>384</sup> Soit un intervalle correspondant à la durée de la mandature du *Maneaba ni Maungatabu*.

mieux le principe d'égalité du suffrage ; la conséquence la plus visible ayant été une augmentation régulière du nombre total de représentants à élire : 36 avant les élections de 1982, nombre porté à 39 en 1987, puis à 40 en 1990, à 41 en 2003 et à 44 en 2007<sup>385</sup>.

Dans le même esprit, la Constitution des Iles Salomon du 7 juillet 1978 a prévu, en son article 54, l'intervention d'une commission *ad hoc* – « *the Constituency Boundaries Commission* » ou Commission chargée du redécoupage des circonscriptions – chargée, « tous les dix ans au moins », de faire des recommandations au Parlement sur le nombre et les limites des circonscriptions électorales uninominales. Dans la formulation de ses recommandations, la commission doit tenir compte des principes et des prescriptions posés par le texte constitutionnel : le principe d'égalité du suffrage, mais aussi la « répartition de la population » sur quelque 27 556 km<sup>2</sup> (soit la surface terrestre la plus importante pour un État du Pacifique Sud insulaire, hors la Nouvelle-Zélande et la Papouasie Nouvelle-Guinée), les « moyens de communication » ou encore les « affiliations ethniques » de la population. La portée de l'intervention de cette commission apparaît cependant doublement limitée. D'abord, par le fait que le plafond de membres imposé par la Constitution pour le Parlement national – soit cinquante membres – est désormais atteint ; en second lieu, par les graves difficultés d'ordre économique et politique que traverse le pays.

La fédération de Palau offre une autre illustration, plus effective, d'une commission chargée d'émettre des recommandations concernant les bases démographique du Sénat, chambre qui, dans le cadre du Parlement bicaméral mis en place, représente la population. Les recommandations de cette commission, formulées tous les huit ans – soit le temps correspondant à deux mandatures –, se sont traduites par des révisions périodiques qui ont entraîné de fortes variations, non seulement du nombre total des sénateurs, mais aussi du nombre des circonscriptions. D'abord fixé à 18, le nombre total de membres du Sénat est passé à 14, puis à 9, avant de remonter à 13, à partir de 2007. Le nombre de circonscriptions retenues a également fluctué, passant sur la période la plus récente, de quatre à trois circonscriptions plurinominales<sup>386</sup>, puis à une seule circonscription en 2007. Situation unique dans le Pacifique Sud d'une seule circonscription pour une assemblée, très loin de la logique de circonscriptions territorialisées, mais permettant de compenser quelque peu, par un strict respect du principe d'égalité du suffrage, les flagrantes

---

<sup>385</sup> Deux autres membres s'ajoutent à ce total : le ministre de la justice, membre de droit du Parlement, et un membre nommé par la communauté de Banaba.

<sup>386</sup> En 1998, par exemple, les 14 sénateurs étaient répartis en quatre circonscriptions sénatoriales correspondant aux parties orientale et occidentale de Badeldaob (île ayant la superficie terrestre la plus importante), à l'île de Koror (île la plus peuplée) et aux îles du Sud.

disproportions de représentation, principalement au détriment des habitants de Koror, déjà constatées au niveau de la Chambre des délégués.

Plus encore, cependant, que le découpage des circonscriptions électorales, la délimitation des collèges électoraux révèle la voie originale empruntée par le droit électoral des États du Pacifique Sud.

### ***B La persistance de collèges électoraux spécifiques***

Plusieurs États du Pacifique Sud ont organisé leur régime électoral en fonction de collèges électoraux particuliers (1), qui persistent encore de nos jours en dépit du rapprochement progressif des standards occidentaux (2).

#### *1 La prévision de collèges particuliers*

La prévision de collèges particuliers peut d'abord répondre à des situations spécifiques liées à des flux de population. Deux États insulaires en offrent une illustration ponctuelle. Aux îles Cook, alors que la population immigrée en Nouvelle-Zélande a dépassé dans les années 1980 la population restée sur les îles<sup>387</sup>, fut instaurée une circonscription d'outre-mer destinée à permettre la représentation des nationaux présents à l'étranger. Instituée en 1981, cette circonscription fut toutefois supprimée en 2004. Sorte de « prime politique » pour les partants, elle a pu paraître inopportune dans le contexte de difficultés démographiques que connaît l'archipel. A Kiribati, la *Maneba ni Maungatabu* intègre deux représentants distincts : le ministre de la justice, membre de droit, et un membre nommé par la communauté de Banaba. Profondément endommagée par l'exploitation minière à ciel ouvert, l'île de Banaba n'a pu conserver sa population originaire ; celle-ci a été déportée sur une île inoccupée de l'archipel fidjien, Rambi. Citoyens fidjiens dès 1970, les membres de cette communauté, qui demeurent citoyens de Kiribati, continuent à être représentés au Parlement de leur État d'origine : leur représentant est nommé par le conseil des dirigeants de l'île de Rambi.

Deuxième objectif ayant pu conduire à l'instauration de collèges particuliers, la volonté de transposer au plan politique une « structure » coutumière marquant de son empreinte la société traditionnelle. Les Samoa (occidentales), deux grandes îles hautes peuplées de 217 000 habitants, fournissent à cet égard une illustration particulièrement éclairante. A la fin des années 1950, à l'occasion de la préparation du projet de Constitution, les autorités coutumières, et en particulier les *Matai* – chefs de larges unités familiales traditionnelles, les *Vaiga* – ont réussi à imposer au Gouvernement Néo-zélandais, aux européens et aux métis d'Apia, plutôt favorables à un collègue unique, un double collègue électoral, et plus fondamentalement un régime électoral principalement

---

<sup>387</sup> J.C. Campbell, J.-P. Letouche, *op. cit.*, p. 293.

articulé autour des *Matai*. De fait, la Constitution approuvée par référendum le 9 mai 1961, à une très large majorité<sup>388</sup>, consacre l'importance des *Matai* dans le système électoral et politique. Un collège particulier, bénéficiant de la quasi-totalité des sièges, leur est réservé. Au sein de ce collège, assurant la représentation de la population d'origine samoane<sup>389</sup> les *Matai* sont seuls habilités à se présenter ; au surplus, la Constitution leur a reconnu à l'origine l'exclusivité de la qualité d'électeur. A côté de ce premier collège, fut instauré un second collège électoral réservé aux citoyens des Samoa d'origine européenne, aux métis, aux chinois, ainsi qu'à quelques salomonais. Plus qu'une préservation de l'expression politique et de la représentation parlementaire des populations minoritaires de l'archipel, ce second collège, doté de deux sièges seulement (sur les 49 que compte au total le Parlement) apparaît comme la conséquence juridique du premier. Sauf à priver ces populations de toute représentation, ce second collège ne pouvait pas ne pas être institué, dès lors que le premier fut imposé par la volonté des « coutumiers de “contenir” et d'encadrer la démocratie parlementaire »<sup>390</sup>.

Par son mode de composition, l'Assemblée législative du Royaume du Tonga apparaît également comme la transposition au plan parlementaire de l'organisation traditionnelle de la société. Le contexte est toutefois quelque peu différent de celui qui prévaut aux Samoa. La *Fale Alea* de 32 membres du Royaume tend en effet, par sa composition, à pérenniser la division de la société en classes. Aux cotés des quatorze membres de droit – les membres du Cabinet nommés par le Roi en fonction de leur position ou de leur rang –, l'assemblée compte neuf représentants de la noblesse élus par et parmi les 29 nobles héréditaires du Royaume, et le même nombre d'élus par le peuple. Ce système remonte au XIX<sup>e</sup> siècle lorsque le Roi partagea son pouvoir avec une assemblée dont le mode de composition refléta le système social traditionnel, fondé sur une relation étroite entre l'aristocratie, formée par les propriétaires terriens, et les « gens du commun ». L'article 60 de la Constitution de 1875 traduit toujours la répartition tripartite évoquée ; mais, comme on le verra, des propositions tendant à revaloriser la représentation des citoyens ordinaires sont désormais avancées et devraient aboutir dans un proche avenir.

En Nouvelle-Zélande, l'instauration d'un double collège a poursuivi un objet différent : la protection de la population autochtone, les *Maori*. Représentant 13 % de la population totale, elle-même évaluée à 3,5 millions d'habitants, les électeurs *Maori* se voient actuellement reconnaître, sur la part des 70 sièges pourvus au scrutin uninominal

---

<sup>388</sup> Avec 83 % des suffrages.

<sup>389</sup> En importance, les Samoans représentent la deuxième population polynésienne, après les *Maori* de Nouvelle-Zélande. Nous reviendrons, *infra*, sur le régime électoral propre aux autochtones des Samoa.

<sup>390</sup> G. David, Mondialisation et recompositions territoriales et identitaires en Océanie insulaire, *op. cit.*, p. 171.

majoritaire<sup>391</sup>, la possibilité de désigner leurs propres représentants, dans le cadre des sept circonscriptions spécifiques qui leur sont réservées. Ces circonscriptions ne doivent pas être appréhendées comme un facteur discriminant à l'égard des populations *Maori*<sup>392</sup>, mais plutôt comme traduisant la double volonté de protéger des « équilibres ethniques (...) intrinsèquement fragiles »<sup>393</sup> tout en poursuivant une politique d'intégration de la minorité *Maori* – politique affirmée à partir de 1960 et visant à « combiner (non pas [à] fusionner) les *Maori* et les éléments *Pakela*<sup>394</sup> afin de former une Nation dans laquelle la culture *maori* demeure distincte »<sup>395</sup>.

Plusieurs considérations abondent en ce sens. En premier lieu, manifestation tangible de cette double volonté de protection et d'intégration, les *Maori* peuvent s'inscrire et voter soit dans la circonscription spécifique qui les concerne, soit dans la circonscription électorale générale dans laquelle ils résident<sup>396</sup>. En second lieu, le caractère protecteur des circonscriptions spécifiques est confirmé par l'attachement des *Maori* eux-mêmes à ce système de représentation spécifique. En 1986, une commission royale avait recommandé la disparition des quatre sièges qui leur étaient alors réservés<sup>397</sup>. Mais, « face à l'opposition des *Maori* [tenant] à préserver une place politique à part, la proposition resta lettre morte et un siège supplémentaire fut créé en signe d'apaisement »<sup>398</sup>. Les sept sièges qui leur sont désormais attribués traduisent même de nos jours une surreprésentation de la population *Maori* inscrite sur les listes électorales spécifiques. A l'occasion des élections de 2005, si quelque 2,6 millions d'électeurs étaient inscrits sur la liste générale, soit un représentant pour 41 900 électeurs, les 208 003 *Maori* inscrits sur

---

<sup>391</sup> Comme on le verra, *infra*, une seconde part de cinquante sièges est répartie suivant un régime de représentation proportionnelle.

<sup>392</sup> Contrairement à ce qui est parfois soutenu : J.-M. Cotteret et C. Emeri, *op. cit.*, p. 23.

<sup>393</sup> *L'Australie et la Nouvelle-Zélande, têtes de pont de la présence française dans la région Asie-Pacifique ?*, rapport d'information, *Doc. Sén.* (1996-1997), n° 290, p. 43.

<sup>394</sup> « En langue maorie (...), Européen, ou personne d'ascendance principalement européenne », Ian C. Campbell, J.-P. Letouche, *op. cit.*, p. 344.

<sup>395</sup> J.K. Hunn, *Report on Department of Maori Affairs*, Wellington, Government, Printer, 1960, cité par P. de Deckker et L. Kuntz, *La bataille de la coutume et ses enjeux pour le Pacifique Sud*, L'Harmattan, 2004, p. 137.

<sup>396</sup> L'option visant à choisir la liste électorale Maori ou la liste « générale » est ouverte tous les cinq ans, quelques mois après le recensement national de la population.

<sup>397</sup> Dès 1867, une loi sur la représentation *Maori* avait réservé quatre sièges pour les élus *Maori*. D'abord conçue à titre expérimental, pour une période de cinq ans, cette innovation a revêtu un caractère définitif dès 1876.

<sup>398</sup> P. de Deckker et L. Kuntz, *La bataille de la coutume et ses enjeux pour le Pacifique Sud*, *op. cit.*, pp. 139-140.

les listes spécifiques se voyaient appliquer un ratio de représentation sensiblement plus favorable, chaque élu représentant en moyenne 29 700 électeurs seulement. Cette « *affirmative action* » – ou discrimination positive – en matière électorale n'a pas empêché, cependant, la résurgence sporadique, à partir des années 1970, de mouvements de contestation des populations *Maori*. Paul de Dekker relève que ces « revendications identitaires de plus en plus fortes » pourraient même conduire à une révision du modèle politique néo-zélandais « aux fins d'assurer une représentation plus équitable au sein [du] Parlement, non plus seulement aux seuls *Maori*, mais également à ceux originaires des îles du Pacifique »<sup>399</sup>.

Aux îles Fidji, la signification des collèges particuliers revêt une signification encore différente. Dans un contexte marqué par « la bipolarité »<sup>400</sup> entre fidjiens de souche – les « mélando-fidjiens » – et fidjiens d'origine indienne – les « indo-fidjiens »<sup>401</sup> –, les uns et les autres représentant deux groupes ethniques d'importance sensiblement égale, le recours à la technique des collèges a permis de traduire sur le plan parlementaire l'évolution des rapports politiques entre les deux communautés et, singulièrement, la domination politique des mélando-fidjiens. L'approche du poids respectif à reconnaître ou à concéder aux deux communautés a cependant varié avec le temps, marquant tantôt une volonté harmonieuse de combinaison, un « vouloir vivre de s'associer pour un destin collectif » dirait Renan, tantôt une volonté de domination d'une communauté sur l'autre. La Constitution de 1970 traduit la première orientation. Elle institue certes le suffrage communautaire pour la Chambre des représentants. Il était en effet prévu que 27 des 52 membres de l'assemblée seraient élus au suffrage communautaire, à raison de 12 mélando-fidjiens, de 12 indo-fidjiens et de 3 élus pour les électeurs généraux<sup>402</sup>. Vingt-cinq autres membres devaient être élus dans le cadre d'un scrutin national au suffrage universel ; pour cette seconde part, dix sièges étaient cependant réservés à l'une et à l'autre des deux principales communautés, cinq sièges étant par ailleurs attribués aux électeurs généraux. Mais, à l'heure du Premier ministre Sir Ratu Mara et de la « *Pacific Way* » appelée de ses vœux, un « système de vote croisé »<sup>403</sup> fut institué afin d'« inciter les politiciens de

---

<sup>399</sup> *Ibid.*, p. 140, note (84). Les auteurs relèvent également que l'« expression de plus en plus vive du sentiment d'appartenance ethnique, longtemps demeuré l'apanage des seuls Maori (...) gagne les autres composantes de la société néo-zélandaise », *eod. loc.*

<sup>400</sup> G. Ward et R. Chandra, Fidji, un nouveau départ. Développement et problème ethnique, *Revue Tiers Monde*, t. XXXVIII, n° 149, janvier-mars 1997, p. 156.

<sup>401</sup> Les indo-fidjiens sont les descendants des travailleurs indiens importés pendant la colonisation britannique.

<sup>402</sup> C'est-à-dire les populations d'origine européenne et chinoise, les autres minorités...

<sup>403</sup> J.C. Campbell, J.-P. Letouche, *op. cit.*, p. 270.

chaque groupe ethnique à solliciter les électeurs des autres »<sup>404</sup>. L'électeur disposait donc, dans le système électoral mis en place, de quatre voix : « une voix pour le représentant élu par la liste [communautaire] à laquelle il appartient et une voix pour chacun des trois représentants de chaque ethnie devant être élu au titre du scrutin national »<sup>405</sup>. Conforme à la conception de la *Pacific Way* défendue par Mara, ce régime électoral était censé conforter le modèle de démocratie et d'harmonie interethnique de la « Voie Pacifique » empruntée par les îles Fidji. Toutefois, ce modèle ne devait pas résister à la suspension, puis à l'abrogation, en 1987, de la Constitution de 1970.

La Constitution fidjienne de 1990 met en œuvre une logique sensiblement différente. Le scrutin national est aboli. Les 70 membres de la Chambre des représentants sont désormais tous élus au scrutin communautaire. Dans ce cadre, et alors même que les deux principales communautés, mélano-fidjienne et indo-fidjienne, continuent à représenter quasiment la même part de population, la nouvelle Constitution institutionnalise la domination politique de la première communauté, qui se voit attribuer 37 sièges, contre 27 aux indo-fidjiens. Cinq sièges sont réservés aux électeurs généraux et un siège aux habitants de Rotuma<sup>406</sup>. « Constitution à caractère racial » pour une partie de la doctrine<sup>407</sup>, le nouveau texte constitutionnel suscita, lors des élections de 1992 et de 1994, un contexte de rivalités ethniques et une nouvelle vague d'immigration des populations d'origine indienne, manifestement sous représentées. Nonobstant l'inversion, en 1989, du rapport de force démographique entre les deux communautés au profit des mélano-fidjiens, l'importance démographique respective des uns et des autres n'était pas telle qu'elle justifiait un tel écart de sièges. Suite aux recommandations d'une commission constitutionnelle créée à l'instigation de Mara, une nouvelle réforme constitutionnelle, en 1997, opéra donc un retour aux deux parts de représentation observées dans la Constitution de 1970. A la part répartie sur une base communautaire, suivant une clef de répartition garantissant mieux le principe d'égalité du suffrage<sup>408</sup>, fut adjointe une

---

<sup>404</sup> *Eod. loc.*

<sup>405</sup> M. Bastogi et H. Goiran, *Les Fidji : Constitutions et coups d'État*, chapitre 8 de ce numéro hors série de la *RJP*.

<sup>406</sup> Rotuma est une petite île volcanique située à 400 kilomètres au nord de la République de Fidji ; elle a le statut de dépendance. A la suite du coup d'État de 1987, les habitants de l'île firent une déclaration d'indépendance et affirmèrent leur fidélité au Commonwealth. Ces velléités d'indépendance furent vite réprimées, mais les électeurs de Rotuma ne s'en virent pas moins reconnaître une certaine spécificité sur le plan parlementaire, d'abord au niveau du Sénat, puis, avec la Constitution de 1990, au niveau de la Chambre des représentants.

<sup>407</sup> G. Agniel, *Démocratie et colonialisme dans le Pacifique*, *op. cit.*, p. 139.

<sup>408</sup> Les 46 sièges pourvus par les électeurs sur la base de listes électorales ethniques furent répartis à raison de 23 sièges pour les mélano-fidjiens, de 19 sièges pour les indo-fidjiens, de 3 sièges pour les « électeurs généraux » et d'un siège pour les rotumans.

seconde part constituée par 25 sièges nationaux non réservés, ouverts à toutes les communautés<sup>409</sup>. Incontestablement, la révision constitutionnelle de 1997 permet une représentation plus équitable des fidjiens d'origine indienne dans la vie politique du pays<sup>410</sup>; le suffrage communautaire n'en demeure pas moins éloigné des standards occidentaux, éloignement qui justifiera un nouveau coup d'État, en 2006.

## 2 *Le rapprochement des standards occidentaux*

Premier État concerné par un rapprochement des standards occidentaux, les îles Fidji. Le coup d'État de décembre 2006 a eu pour conséquence la suspension de la Constitution. Formé à l'instigation de l'armée et de son chef, Frank Bainimarama, il a été justifié tout à la fois par la critique des politiques de « discrimination positive » mises en œuvre par le Premier ministre Qarase, source d'exacerbation des tensions inter-ethniques, et par la volonté de « rebâtir Fidji [pour] en faire une Nation libre de clivages raciaux, (...) unie, bien gouvernée et réellement démocratique ». Le nouveau Gouvernement dirigé par Bainimarama a donc déclaré son intention, tout à la fois, d' « évit(er) toute politique économique fondée sur la différenciation ethnique, et [d'abolir] les listes électorales communautaires, pour les remplacer par des listes sans distinction ethnique entre les citoyens »<sup>411</sup>. Il reste que la Constitution a été abrogée en avril 2009 ; le Gouvernement Bainimarama gouverne sans Parlement, les élections ayant elles-mêmes été reportées à 2014. Aux îles Fidji, terre d'élection de la « Pacific Way », le concept reste donc à réinventer.

Les Samoa offrent une évolution démocratique plus linéaire. On l'a vu, le système électoral a été principalement articulé autour des *Matai*, ces chefs de famille traditionnels sur lesquels repose principalement l'organisation de la société. Seuls habilités à se présenter aux élections, les *Matai* étaient eux-mêmes élus par les détenteurs du titre de *Matai* inscrits sur les listes électorales de la circonscription. Ce système électoral a cependant été assez vite détourné par les intéressés eux-mêmes. Les *Matai* de haut rang, souhaitant encadrer à leur profit, tout en la contenant, la démocratie parlementaire, « se sont vite entourés », dans le but de favoriser leur élection, « d'un réseau de fidèles électeurs en nommant *Matai* une large partie des hommes adultes de leur famille élargie ou de leur parti politique »<sup>412</sup>. Ainsi, à Savai'i, la plus vaste des îles des Samoa, 25 ans

---

<sup>409</sup> Sans aucune restriction en ce qui concerne l'appartenance ethnique, contrairement au scrutin national instauré en 1970.

<sup>410</sup> De fait, aux élections de 2001, le parti travailliste fidjien, à dominante indienne, obtint pas moins de 27 sièges ; le parti unifié fidjien emporta quant à lui 31 sièges.

<sup>411</sup> Politique des Fidji, Wikipédia, p. 8.

<sup>412</sup> G. David, Mondialisation et recompositions territoriales et identitaires en Océanie insulaire, *op. cit.*, p. 170. Il est vrai que la Constitution de 1960 reconnaissait elle-même expressément à tout *matai* le droit de créer

après l'accession à l'indépendance – effective en 1962 –, les trois quarts des hommes âgés de plus de 30 ans étaient *Matai*<sup>413</sup>. Plus largement, au recensement de la population effectué en 1991, sur une population masculine adulte de 40 000 habitants, on comptait 20 000 *Matai*.

La réforme d'un système, perverti et détourné par les *Matai* eux-mêmes, était dans ces conditions inéluctable. Une première proposition, en 1969, d'ouverture du droit de vote à tout adulte mâle âgé de plus de 21 ans – sans que soit pour autant remis en cause le double collège électoral, ni le monopole de candidature au profit des *Matai* – fut rejetée par le Parlement à une très large majorité. La réforme électorale devait cependant aboutir en 1990, à l'occasion d'un référendum organisé pour l'occasion. Le corps électoral fut élargi à l'ensemble de la population adulte âgée de 21 ans et plus, ouvrant ainsi le corps électoral à de nouveaux acteurs : les femmes et les hommes non titrés<sup>414</sup>. Mais le monopole des *Matai* quant à la possibilité de se présenter aux élections ne fut pas remis en cause. Singularité dans le Pacifique Sud, cette exclusivité de candidature devrait pouvoir être levée. Ce d'autant plus que le pouvoir des *Matai*, avant tout rural, « risque d'être menacé par un pouvoir urbain en pleine expansion du fait de la recomposition de la population électorale »<sup>415</sup>. D'autres avancées démocratiques pourraient donc à terme se réaliser.

Le Royaume du Tonga offre lui aussi des perspectives d'avancées démocratiques. Plus que la répartition de la société en deux classes, les nobles et les « gens du commun », c'est l'équilibre institutionnel actuel qui est remis en cause, singulièrement la faiblesse de la représentation au Parlement des élus du peuple, 9 élus sur 33. Déjà, à l'occasion des élections de 2002, une proposition de réforme du système, lancée par la formation « Human Right and Democracy Movement » (HRDM) visait à réclamer un Parlement bicaméral, avec une chambre basse entièrement composée de membres élus par le peuple et une chambre haute élue par les nobles. En mai 2005, peu après les élections organisées pour le renouvellement des neuf sièges populaires, à l'occasion desquelles le HRDM obtint huit sièges, une manifestation de 10 000 personnes visa à demander davantage de démocratie, et notamment une participation plus importante du peuple aux structures

---

un autre titre de *matai* « soit en faveur de l'un de ses parents, soit par adoption, à condition de donner au bénéficiaire une terre », G. Agniel, Démocratie et colonialisme dans le Pacifique, *op. cit.*, p. 140.

<sup>413</sup> En ce sens, T. O'Meara, repris par G. David, *op. cit.*, p. 170.

<sup>414</sup> L'élargissement réalisé du corps électoral est tout a fait significatif. A l'occasion des élections du 27 février 1982, on comptabilisait au titre des deux collèges respectivement 14 000 *matai* et 1500 électeurs. Aux élections du 31 mars 2006, on comptait 79 284 électeurs inscrits sur les listes électorales, pour une population totale de 217 000 habitants.

<sup>415</sup> G. David, *op. cit.*, pp. 171-172.

institutionnelles. Une première traduction de cette aspiration venait pourtant juste de se réaliser, avec l'entrée de deux élus roturiers au Gouvernement, pour la première fois en 130 ans de monarchie constitutionnelle. Le décès du Roi Tupou IV, le 11 septembre 2006, relança les aspirations à la démocratisation du pays. Toutefois, les attermolements de son successeur, et notamment l'ajournement par le Gouvernement du vote d'un ensemble de réformes démocratiques, déclencha de violentes émeutes à Nuku'Alofa, la capitale. Un temps retardées, ces réformes devraient toutefois aboutir dans un très proche avenir. En juillet 2008, peu avant son couronnement, le nouveau roi, Tupou V, a annoncé qu'il renoncerait désormais à l'essentiel de son autorité. Et une commission de cinq membres vient de rendre un rapport final tendant à des réformes, tout à la fois constitutionnelles et électorales, sur la voie d'une plus grande démocratie<sup>416</sup>. Les prochaines élections de l'Assemblée *Fale Alea* devraient donc être organisées suivant un nouveau régime électoral, qui, à n'en pas douter, accordera une place beaucoup plus importante aux élus roturiers<sup>417</sup>.

Au-delà des problématiques touchant aux collègues particuliers, le renforcement des modalités de contrôle des élections et du processus électoral dans son ensemble tend à rapprocher les démocraties du Pacifique Sud du droit commun électoral. A cet égard, certains des États considérés n'échappent pas, à l'occasion des élections, aux tentatives de fraudes, de corruption ou, pire encore, d'intimidation électorale, empêchant parfois les électeurs d'accomplir leur devoir civique.

Plusieurs modalités sont mises en œuvre afin de sécuriser, autant qu'il est possible, les élections. Des missions d'assistance électorales sont parfois dépêchées dans des pays soumis à de fortes tensions ethniques. A titre d'exemple, les élections du 5 avril 2006 aux fins de renouveler le Parlement national des Iles Salomon ont été supervisées par cinquante équipes d'observateurs internationaux<sup>418</sup> ; il a été conclu que les élections s'étaient déroulées dans un climat serein et paisible. Les élections du 30 juin 2007 en Papouasie Nouvelle-Guinée ont quant à elles été supervisées par la mission d'assistance électorale du Commonwealth et du Forum des îles du Pacifique. La mission a conclu que,

---

<sup>416</sup> La commission a produit un rapport intérimaire le 5 juin 2009 ; son rapport final a été rendu public le 9 novembre 2009.

<sup>417</sup> Avant même que la commission, constituée sur le fondement du *Constitutional and Electoral Commission Act* – sanctionné par le Roi le 23 juillet 2008 –, ne rende ses conclusions, une nouvelle composition tripartite a été envisagée pour l'Assemblée législative : 17 élus par le peuple, 9 par les nobles, aux côtés de quatre membres nommés par le Roi. La possibilité pour les formations politiques de présenter des candidats aux élections représenterait une autre forme d'avancée démocratique. En l'état, les partis existent, mais les candidats sont tenus de se présenter à titre individuel.

<sup>418</sup> Dont une équipe du Secrétariat du Commonwealth, une venant des pays du Pacifique Sud insulaire, une de Nouvelle-Zélande, une d'Australie et une autre du Japon.

« dans toutes les provinces, les élections s'étaient déroulées avec succès dans un climat général de paix et de sécurité et que les violences isolées avaient été traitées de manière professionnelle »<sup>419</sup>. Autre mode de sécurisation du processus électoral, l'amélioration de l'encadrement juridique destiné à lutter contre la fraude. Aux Samoa, la mise en vigueur, à l'occasion des élections du 31 mars 2006 d'une nouvelle réglementation exigeant la prise d'une empreinte digitale et la présentation d'une carte d'électeur avec photo a conduit à une baisse spectaculaire du nombre des personnes inscrites sur les listes électorales, 79 284 au lieu des quelque 92 000 inscrits aux élections précédentes de 2001. Enfin, le contrôle des élections apparaît comme un élément déterminant pour garantir l'expression libre et sincère du suffrage. Aux Samoa toujours, suite aux élections de 2006, la Cour suprême a invalidé, pour cause de corruption, les résultats des élections dans trois circonscriptions. Plus largement encore, à l'instar de la Constitution du Vanuatu du 1<sup>er</sup> juillet 1979, la supervision et le contrôle des élections ont souvent retenu l'attention du Constituant. L'article 18 de la Constitution précitée prévoit ainsi l'intervention d'une instance indépendante, le Conseil des élections, « investi de la responsabilité générale en matière d'inscription sur les listes électorales [et] de l'organisation des élections au Parlement »<sup>420</sup>. Dans le même temps, l'article 51 prévoit la compétence de la Cour suprême « pour entendre et juger (...) toute question tendant à déterminer si une personne a été régulièrement élue membre du Parlement (...) ».

L'attention des pouvoirs publics ne se limite pas, toutefois, aux modalités de contrôle des élections et à la définition des périmètres électoraux. La détermination de ces périmètres est en effet étroitement liée au choix des modes de scrutin.

## **II LE CHOIX DES MODES DE SCRUTIN**

Le choix prépondérant du scrutin majoritaire s'impose comme une donnée incontournable des régimes électoraux des États du Pacifique Sud (A). Toutefois, le primat du scrutin majoritaire apparaît aujourd'hui quelque peu contesté ; son appréciation critique s'avère nécessaire (B).

### **A Le choix prépondérant du scrutin majoritaire**

Dans les régimes électoraux du Pacifique Sud, le scrutin majoritaire s'inscrit dans une combinaison, variable suivant les États, de circonscriptions uninominales et

---

<sup>419</sup> Base Parline, observations sur les élections du 30 juin 2007.

<sup>420</sup> Cette compétence du Conseil des Elections est étendue à l'organisation des élections au Conseil national des chefs et aux conseils régionaux. Le même article, dans son paragraphe 5, affirme en ces termes l'indépendance de cette instance : « Le Conseil des élections ne peut, dans l'exercice de ses fonctions, être soumis à l'autorité ou au contrôle de tout autre personne ou organisme. »

plurinominales (1). Qui plus est, au Pacifique Sud, le scrutin majoritaire est loin de se limiter au « *First-Past-the-Post* » ; de nombreuses variantes ont été expérimentées (2).

### *1 La combinaison des circonscriptions uninominales et plurinominales*

La géographie physique et humaine des États du Pacifique Sud conditionne largement la carte des circonscriptions retenues. Qu'il s'agisse de l'insularité, de la nature des territoires – îles hautes ou atolls pour les États insulaires –, de leur plus ou moins grande superficie et de leur dispersion au sein des ensembles formés par les différents archipels, qu'il s'agisse encore de la répartition des populations, ou de considérations liées à leur appartenance ethnique, nombreux sont les facteurs géographiques et de peuplement qui influent directement sur la cartographie électorale. Autant dire que le dessin de la carte des circonscriptions varie fortement d'un État à l'autre, ce d'autant plus que d'autres considérations, souvent de nature politique, peuvent entrer en considération.

Parfois, le *First-Past-the-Post*, ou telle de ses variantes, a pu se décliner dans son épure territoriale classique ; des circonscriptions uninominales à titre exclusif. Il en va ainsi pour les 24 circonscriptions uninominales retenues pour le Parlement des Iles Cook ou pour les 50 circonscriptions du Parlement national des Iles Salomon. Pour ce dernier État, la géographie – des îles à la superficie étendue –, mais aussi une répartition relativement équilibrée de la population ont permis de choisir ce seul type de circonscription. Les grands États de l'Australasie se sont également bien prêtés à l'exclusivité des circonscriptions uninominales. La Chambre des représentants de l'Australie, celle de Nouvelle-Zélande, jusqu'à l'introduction d'un mode de scrutin mixte, en 1993<sup>421</sup>, ont fait l'une et l'autre l'expérience, prolongée ou non, de circonscriptions exclusivement uninominales.

Au-delà de ces quelques exemples simples, les modes de composition des cartes électorales sont nombreux. On mentionnera les principaux, sans prétendre à l'exhaustivité. C'est parfois l'organisation de l'État sous une forme fédérale qui explique le choix de circonscriptions uninominales. Ainsi, pour la Chambre des délégués de Palau, chambre des États de son Parlement bicaméral, l'égalité de représentation au sein de la chambre des seize États a conduit à faire de chacun d'eux, quelque soit l'importance démographique de sa population, une circonscription uninominale. Avec cette dernière chambre, toutefois, on s'écarte déjà de l'épure classique, le principe d'égalité du suffrage – une des composantes du modèle de régime électoral de Westminster – n'étant pas respectée. En Papouasie Nouvelle-Guinée, État à structure quasi-fédérale marquée par l'importance des provinces dotées chacune d'un gouverneur et d'un gouvernement, deux niveaux territoriaux de circonscriptions uninominales ont été retenus : aux 89

---

<sup>421</sup> Sur l'introduction de ce mode de scrutin mixte, v. *infra* les développements du B de la seconde partie.

circonscriptions « locales » viennent en effet s'ajouter 20 circonscriptions « provinciales ». Chaque électeur est donc appelé à émettre deux votes, quel que soit son lieu de résidence : le premier lui permet d'élire un parlementaire local ; par le second, il désigne le parlementaire de la circonscription provinciale et donc le gouverneur de sa province.

Assez fréquemment, les cartes des circonscriptions combinent circonscriptions uninominales et plurinominales. Au regard des particularités fréquentes de leur géographie et de l'hétérogénéité de leur peuplement, cette situation se retrouve notamment dans les États du Pacifique insulaire. Pour le *Manaeba ni Maungatabu* de Kiribati, ont été retenues 23 circonscriptions comptant de un à trois sièges. De même, la carte des circonscriptions du *Nitijela*, aux Iles Marschall, marie dix-neuf circonscriptions uninominales et cinq circonscriptions plurinominales. Concernant le Parlement de Tuvalu, la faiblesse de la population globale et sa répartition sur les huit atolls principaux a conduit à retenir sept circonscriptions pourvoyant deux sièges et, pour l'atoll le moins peuplé, une circonscription uninominale. Au royaume du Tonga, avant une éventuelle refonte dans la perspective d'un accroissement de la représentation du peuple au *Fale Alea*, cinq circonscriptions ont été retenues pour les neuf sièges populaires. Aux Samoa, encore, concernant les sièges pour lesquels les candidatures sont réservées aux *Matai*, ce sont principalement des circonscriptions uninominales, trente-cinq, qui ont été privilégiées ; la part des circonscriptions plurinominales est relativement modeste, puisque seulement six circonscriptions élisent deux *Matai*<sup>422</sup>. D'une certaine façon, la prévalence des circonscriptions uninominales confirme le mode organisationnel de la société, avant tout fondé sur le pouvoir des *Matai* en milieu rural et sur l'importance des quelque 360 unités villageoises<sup>423</sup>.

Autre cas de figure, la combinaison des deux types de circonscriptions à deux niveaux différents. Niue, plateau corallien surélevé de 260 km<sup>2</sup> peuplé d'environ 1500 habitants, en offre une illustration particulièrement éclairante. Parallèlement aux quatorze circonscriptions de village, pourvues chacune d'un siège<sup>424</sup>, une circonscription plurinomiale de six sièges a été privilégiée, à l'échelle du territoire de l'État. A l'occasion des élections du *Fono Ekepule*, tous les trois ans, les électeurs sont donc

---

<sup>422</sup> A cela, il convient d'ajouter une circonscription de deux sièges, à l'échelle du territoire Samoan, pour les citoyens ne relevant pas du système des *Matai*.

<sup>423</sup> Pour S. Tcherkessof, « L'État de Samoa est d'abord un ensemble d'unités villageoises (360 environ) », *Identités en mutation aux Samoa, in Identités en mutation dans le Pacifique à l'aube du Troisième millénaire* (D. Tryon et P. de Deckker, dir.), *op. cit.*, p. 125. S. Tcherkessof relève aussi que « Le village constitue une unité sociale très forte car il détient l'autorité de chasser quelqu'un de sa terre », *ibid.*, p. 126.

<sup>424</sup> Pour mémoire, deux circonscriptions de village ont toutefois été retenues pour la capitale de l'île, Alofi.

appelés à émettre sept votes : le premier pour désigner le représentant de la circonscription de village, les six autres pour désigner les élus hors circonscription de village. Ce double niveau de votation, et la double nature des circonscriptions pour chacun d'eux, se retrouve dans le cas de Palau. En effet, à côté des seize circonscriptions uninominales de la Chambre des délégués – soit une circonscription pour chacun des seize États –, une seule circonscription plurinomiale de treize sièges, à l'échelle du territoire de la fédération, est désormais retenue pour l'élection des sénateurs.

Il arrive encore que seules soient distinguées des circonscriptions plurinominales. Dans le cas du Parlement de dix-huit membres de Nauru, la carte des huit circonscriptions respecte les limites des districts dont elle opère le regroupement, le plus souvent deux par deux. Sept de ces circonscriptions sont pourvues de deux sièges ; la huitième, Ubenide, sur la côte ouest, élit quatre parlementaires. Pour le Parlement de la République du Vanuatu, enfin, les cinquante-deux membres sont pareillement élus dans le cadre de circonscriptions plurinominales, au nombre de dix-sept. La logique proportionnelle du scrutin majoritaire à vote unique non transférable<sup>425</sup> a dicté ici, il est vrai, la nature des circonscriptions, confirmant par-là que le mode de scrutin majoritaire se prête à de multiples variantes.

## 2 Les multiples variantes du scrutin majoritaire

Le choix du « *First-Past-the-Post* », dénomination anglaise du scrutin majoritaire à un tour, s'impose très largement dans les régimes électoraux des États du Pacifique Sud, notamment insulaires. En l'état du droit positif, dix États sur les seize considérés pratiquent ce mode de scrutin. Cette prévalence s'explique tout à la fois pour des raisons historiques – il apparaît comme un des éléments caractéristiques du modèle de Westminster, souvent transposé, ou du mode d'élection des assemblées parlementaires en régime présidentiel –, mais aussi par des considérations, déjà évoquées, d'ordre géographique.

Le *First-Past-the-Post* est pratiqué dans les États dont les territoires dépendaient anciennement des États-Unis : Chambre des délégués de Palau, Congrès des États fédérés de Micronésie et *Nitijela* des Iles Marshall sont autant d'assemblées dont les membres sont élus suivant ce mode de scrutin, quoique désormais, comme on le verra, suivant une dimension nationale dans le cas du *Nitijela*. Le scrutin majoritaire à un tour est aussi pratiqué dans bon nombre d'autres États du Pacifique insulaire. Les Iles Marshall, les Iles Salomon, les Iles Cook, mais aussi Tuvalu, les Samoa et le Royaume du Tonga l'appliquent également pour l'élection des membres de leur Parlement monocaméral. Concernant les trois plus grands États (Australie, Nouvelle-Zélande, Papouasie Nouvelle-

---

<sup>425</sup> Sur ce mode de scrutin majoritaire à logique proportionnelle, v. *infra*, B du II.

Guinée), le scrutin majoritaire à un tour apparaît cependant en déclin ; il n'est désormais plus appliqué que pour la part majoritaire du régime électoral de la Chambre des représentants de Nouvelle-Zélande, soit 70 sièges sur 120.

Loin d'épuiser la problématique électorale, cette première présentation ouvre des perspectives sur les multiples aménagements ou variantes du scrutin majoritaire. Au Pacifique Sud, les systèmes électoraux majoritaires sont en effet prolixes en raffinements de toutes sortes. Le « scrutin de bloc » apparaît comme l'un d'entre eux. Avec cette technique électorale, en vigueur pour les élections parlementaires aux Samoa, à Tuvalu et au Royaume du Tonga, l'électeur d'une circonscription plurinomiale ne dispose que d'un vote qu'il émet pour une liste de son choix. La liste qui recueille le plus de suffrages se voit attribuer la totalité des sièges de la circonscription. Autre modalité, bien connue des systèmes électoraux majoritaires français, l'organisation d'un second tour qui présente l'avantage de fonder la légitimité de l'élu sur un vote clairement majoritaire. Au niveau des élections parlementaires, elle est pratiquée uniquement pour l'élection des membres du *Manaeba ni Maungatabu* de la République de Kiribati, dans le cadre de circonscriptions à siège unique ou à siège multiple comportant deux ou trois sièges. A défaut d'élection acquise au premier tour<sup>426</sup>, les règles de ballottage sont précisément fixées par la législation électorale. Si un siège est à pourvoir, le ballottage est organisé entre les trois candidats les mieux placés restant en lice. Si deux sièges sont à pourvoir, le ballottage concerne les quatre candidats non élus ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages. Enfin, si trois sièges restent à pourvoir, le ballottage concerne les cinq candidats les mieux placés à l'issue du premier tour.

Autres variantes, celles par lesquelles le vote de l'électeur acquiert une dimension nationale. Il en va ainsi, on l'a dit, pour l'élection des treize sénateurs de Palau dans le cadre d'une circonscription unique couvrant tout le territoire de la fédération. Chaque électeur peut donc inscrire sur son bulletin le nom d'autant de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir, soit treize. Sont donc élus les treize candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de suffrages au plan fédéral. Formellement majoritaire, ce mode de scrutin répond en vérité à une logique proportionnelle. Le poids politique relatif de chaque candidat s'apprécie en effet proportionnellement à celui d'un grand nombre d'autres candidats, pas moins de 43 à l'occasion des dernières élections sénatoriales du 4 novembre 2008. Cette logique proportionnelle d'une circonscription nationale est confirmée par l'ouverture de la représentation aux femmes : deux d'entre elles (sur sept candidates) ont en effet été élues, à l'inverse des élections sénatoriales précédentes qui se déroulaient dans le cadre de trois circonscriptions plurinomiales, pour seulement neuf sièges à pourvoir il est vrai. La

---

<sup>426</sup> Aux élections d'août 2007, sur 44 sièges à pourvoir dans le cadre des circonscriptions, pas moins de 18 candidats ont été élus dès le premier tour.

dimension nationale se vérifie aussi, comme cela a déjà été dit, pour l'élection des six membres de l'assemblée de Niue hors circonscriptions de village.

L'évolution du régime électoral du Parlement des Iles Marshall traduit la recherche d'un subtil équilibre entre le maintien d'une approche territorialisée fournie par des circonscriptions principalement uninominales, et la volonté de donner toute sa portée au principe d'égalité du suffrage en conférant une dimension nationale au vote des électeurs. Avant 2007, dans l'une quelconque des 24 circonscriptions, chaque électeur pouvait voter pour autant de candidats qu'il y avait de sièges à pourvoir dans sa circonscription de résidence ou de jouissance de droits fonciers. Depuis les élections de novembre 2007, un nouveau système électoral permet aux électeurs de voter pour quatre candidats, où qu'ils se soient présentés, et ce quel que soit l'atoll de résidence de l'électeur, et donc quelle que soit sa circonscription de rattachement. Incontestablement, ce système confère une dimension nationale au vote de l'électeur ; il permet aussi de respecter parfaitement le principe d'égalité du suffrage : au-delà du principe des bases essentiellement démographiques de la représentation, la votation de chaque électeur pèse d'un poids identique en trouvant quatre expressions possibles. Ce scrutin majoritaire plurinominal "trans-circonscriptions"<sup>427</sup> paraît pouvoir être approuvé. Il n'a pas remis en cause le système bipartisan que connaissent les Iles Marshall. Sa logique rappelle au demeurant la double dimension territoriale que revêt parfois l'expression des votes des électeurs, locale et provinciale dans le cas du Parlement des Iles Salomon, villageoise et nationale<sup>428</sup> dans le cas de l'Assemblée de Niue, fédérée et fédérale s'agissant des deux chambres du Congrès national – *Olbiil era Kelulau* ou « Maison des décisions murmurées » – de Palau.

Autre marque caractéristique des régimes électoraux du Pacifique Sud, le « scrutin préférentiel » ou « vote alternatif ». La doctrine présente le scrutin préférentiel comme une « modalité du scrutin majoritaire qui combine en un seul tour les effets des deux tours »<sup>429</sup>. De fait, à l'occasion du tour unique de scrutin, « ce système permet de dégager immédiatement l'élu d'une majorité tout en permettant aux électeurs de nuancer leur choix »<sup>430</sup>. Appliqué dans des circonscriptions uninominales – et parfois plurinominales – ce mode de scrutin conduit l'électeur à marquer sur son bulletin de vote un ordre de préférence pour les candidats. Tout candidat qui obtient une majorité absolue des votes de première préférence est proclamé élu. Si tel n'est pas le cas, « les candidats ayant obtenu

---

<sup>427</sup> Ainsi qualifié par nous.

<sup>428</sup> Concernant l'Assemblée de Niue, les six membres élus hors circonscriptions de village le sont sur un « rouleau », liste électorale générale qui rassemble les rouleaux des différents villages de l'atoll.

<sup>429</sup> J.-M. Cotteret et C. Emeri, *Les systèmes électoraux*, op. cit., p. 48.

<sup>430</sup> *Ibid.*, p. 49.

le moins de votes de première préférence sont éliminés et leurs voix sont redistribuées selon la seconde préférence exprimée par les électeurs qui les avaient choisis en première préférence»<sup>431</sup>. On procède de la sorte jusqu'à ce qu'un candidat obtienne la majorité absolue. Plusieurs États du Pacifique Sud pratiquent ou ont pratiqué ce système majoritaire à vote préférentiel : les Iles Fidji, sous son dernier régime électoral en vigueur pour l'élection des 71 membres de la Chambre des représentants ; l'Australie, dans le cadre des 148 circonscriptions de sa chambre de la population, mais aussi Nauru, pour l'élection des 18 membres de son Parlement.

Si les effets sur le système des partis de l'« *alternative vote* » peuvent être différemment appréciés d'un État à un autre, consolidant les deux grands partis en Australie, impropre à mettre fin à l'instabilité gouvernementale à Nauru, ce mode de scrutin n'en apparaît pas moins intéressant dès lors qu'il s'agit d'atténuer les tensions ethniques ou entre communautés. Le processus électoral devient par là même, par le choix d'une technique appropriée, non pas un vecteur d'exacerbation, mais bien au contraire d'apaisement des conflits, dans le cadre d'une démocratie plus mûre. C'est l'objectif qu'ont essayé de poursuivre les autorités de Papouasie Nouvelle-Guinée, à travers l'abandon récent du *First-Past-the-Post*. Lors de l'accession à l'indépendance, en 1975, le scrutin majoritaire à un tour, repris du modèle de Westminster, avait été introduit car « beaucoup pensaient que la Papouasie Nouvelle-Guinée allait voir se former des partis politiques adaptés à un système parlementaire de type britannique et que le nationalisme émergent du début des années 1970 se traduirait par un sens croissant d'identité nationale »<sup>432</sup>. Mais il n'en a rien été. Ron J. May conclut à cet égard à la « non émergence, dans les années qui ont suivi l'indépendance, d'un sentiment d'identité nationale et d'objectifs propres à la Nation »<sup>433</sup>. Le mode de scrutin choisi a été impropre à dégager un système de partis à l'anglaise. Bien au contraire, le système de partis est apparu singulièrement éclaté ; la discipline au sein des partis est faible et les affiliations fluctuantes.

Dans ce contexte, le législateur décida, en 2001, par des amendements apportés à la loi électorale, de changer de mode de scrutin en introduisant une variante du vote alternatif : le système de vote préférentiel restreint. Les pouvoirs publics opéraient par là même un retour en arrière, puisque, de 1964 à 1975, alors que la Papouasie Nouvelle-

---

<sup>431</sup> *La gouvernance pour l'avenir : démocratie et développement dans les pays les moins avancés*, Glossaire général, rapport de l'ONU, 2006, p. 189.

<sup>432</sup> R.J. May, Des promesses à la crise : économie politique de la Papouasie Nouvelle-Guinée, *Revue Tiers Monde*, t. XXXVIII, n° 149, janvier-mars 1997, p. 151.

<sup>433</sup> *Ibid.*, p. 156.

Guinée était sous contrôle australien, c'est le vote alternatif qui était appliqué<sup>434</sup>. Ce retour aux sources électorales doit être bien mesuré dans sa portée. Avec le système de vote préférentiel restreint, les électeurs sont invités à indiquer sur leur bulletin de vote leurs trois premiers choix parmi les candidats se présentant au siège de la circonscription locale ou provinciale. A travers ce nouveau système, plusieurs objectifs ont été poursuivis : mettre fin à des élections souvent acquises avec moins de 15 % des suffrages, compte tenu du très grand nombre de candidatures<sup>435</sup> ; corrélativement, garantir que les parlementaires tiennent de leur électorat un mandat majoritaire, source d'incitation à « devenir plus responsables vis-à-vis de leurs électorats respectifs »<sup>436</sup> ; surtout, « encourager », voire « obliger » les candidats à chercher des appuis, exprimés lors du vote sous la forme des préférences, en dehors de leurs clans et de leurs communautés<sup>437</sup>. Il est sans doute trop tôt pour tirer toutes les conséquences, institutionnelles et politiques, de cette modification profonde du système électoral. Mais on peut déjà noter, au vu de la campagne préalable aux élections de juin 2007, que « de nombreux candidats ont essayé de négocier avec d'autres pour obtenir les voix de leurs partisans pour le 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> choix »<sup>438</sup>. Suivant les observateurs, « ces négociations auraient [même] contribué à la sérénité de la campagne électorale »<sup>439</sup>.

Le constat est certes partiel ; restera en effet à observer l'évolution dans la durée du système de partis. L'illustration n'en est pas moins emblématique de l'influence d'un mode de scrutin sur les comportements politiques des candidats. C'est dire aussi, qu'au Pacifique Sud, le *First-Past-the-Post* est loin d'être la panacée, puisqu'il peut être avantageusement remplacé par un autre mode de scrutin, majoritaire ou non. Son primat est donc contesté. Faut-il pour autant le remettre en cause ?

### ***B Le primat du scrutin majoritaire contesté***

---

<sup>434</sup> En ce sens, Y.-L. Sage, La réforme du mode de scrutin pour l'élection des membres de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française par la loi du 22 février 2007, *op. cit.*, p. 38.

<sup>435</sup> Aux élections de juin 2002, pas moins de 2875 candidatures ont été enregistrées. Elles émanaient de 43 formations politiques.

<sup>436</sup> Y.-L. Sage, La réforme du mode de scrutin..., *op. cit.*, p. 39.

<sup>437</sup> En ce sens, cf. J. Fraenkel et B. Grofman, Political Culture, Representation and Electoral Systems in the Pacific Islands, *op. cit.*, p. 270 : « L'objectif était d'encourager les candidats à rechercher un soutien au-delà de leur communauté ethnique (ou clan) et de s'assurer que les vainqueurs s'étaient procurés un soutien majoritaire parmi leurs électorats respectifs ».

<sup>438</sup> Base Parline, élections du 30 juin 2007 au Parlement national de Papouasie Nouvelle-Guinée.

<sup>439</sup> *Eod. loc.*

Certains des régimes électoraux désormais en vigueur font une place plus ou moins importante à la logique proportionnelle (1). Cela invite à procéder à une appréciation critique du scrutin majoritaire (2).

### 1 *L'instillation d'une logique proportionnelle*

Contrairement aux systèmes institutionnels des territoires français du Pacifique Sud, qui font une large place, voire une place exclusive au régime proportionnel pour l'élection des membres des assemblées délibérantes<sup>440</sup>, ce régime est relativement peu présent dans les États indépendants du Pacifique Sud. Tout au plus peut-on compter trois États qui pratiquent un mode de scrutin formellement proportionnel ou répondant à une logique proportionnelle.

Le Vanuatu est le premier d'entre eux. La Constitution du 1<sup>er</sup> juillet 1979 postule elle-même en son article 17 le principe proportionnel : « Le Parlement est composé de membres élus au suffrage universel dans le cadre d'un système électoral comprenant un certain degré de représentation proportionnelle afin d'assurer une juste représentation des différents partis et opinions politiques ». Afin de traduire ce principe proportionnel, un compromis a été trouvé entre les autorités britanniques et françaises, qui sont tombées d'accord sur l'introduction du scrutin à vote unique non transférable (VUNT)<sup>441</sup>. Formellement majoritaire – qualification retenue par la base Parline –, le VUNT répond en vérité à une logique profondément proportionnelle. Suivant ce système électoral, l'électeur ne dispose que d'une voix dans l'une des 17 circonscriptions plurinominales découpées pour l'élection des 52 membres du Parlement. Les candidats qui, dans une circonscription, recueillent le plus grand nombre de suffrages, sont déclarés élus ; les électeurs votant donc pour un candidat et non pour un parti. Ce faisant, ce régime électoral, résultat d'un compromis entre les deux anciennes puissances de tutelle, a conduit au développement d'un système de partis très compétitif<sup>442</sup> et, corrélativement, a

<sup>440</sup> Pour une étude transversale des régimes électoraux des assemblées de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna, v. notre étude, préc., parue à la *RFDA* 2008, La modernisation du régime électoral des assemblées des collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie. Plus particulièrement, concernant la Polynésie française, pour une synthèse des dernières réformes électorales, v. E.-P. Guiselin, Les réformes du mode de scrutin de l'Assemblée polynésienne : d'un levier majoritaire à l'autre, *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, 2008, n° 12, pp. 2-13. Concernant la Nouvelle-Calédonie, et pour une analyse des dernières élections du 10 mai 2009, v. L. Steinmetz, Le congrès et les assemblées de provinces après les élections du 10 mai 2009, *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, 2009, n° 14, pp. 17-27.

<sup>441</sup> En ce sens, J. Fraenkel et B. Grofman, *op. cit.*, pp. 268-269. La dénomination anglaise de ce mode de scrutin est : « *Single non transferable vote system* » (SNTV).

<sup>442</sup> J. Fraenkel et B. Grofman écrivent en ce sens : « Vanuatu developed a highly competitive political structure (...), *op. cit.*, p. 269. Aux élections de septembre 2008, suivant la base Parline, 334 candidatures ont été enregistrées, chiffre record.

produit un morcellement extrême de la représentation des partis : pas moins de quinze partis ont été représentés au Parlement à l'issue des élections législatives du 2 septembre 2008, sans compter quatre élus indépendants. Neuf des formations politiques n'ont obtenu qu'un seul siège. Qui plus est, la logique proportionnelle est confirmée par une corrélation évidente entre le pourcentage global des voix obtenues par les différents candidats se réclamant de telle ou telle formation, et la représentation parlementaire de ces dernières. Ainsi, avec 24,23 % des voix, la formation arrivée en tête, le « Vanua'aku pati » obtient 11 sièges, soit 21 % des sièges du Parlement. Avec 11,63 % des suffrages, le « Parti républicain de Vanuatu » obtient 7 sièges et 13,5 % de la représentation parlementaire. La proportionnalité est également vérifiée pour les plus petites formations, tel le « Parti la famille d'abord » qui, avec moins de 2 % des voix, recueille un siège.

L'éclatement du système de partis ainsi produit par le régime électoral entraîne d'autres conséquences. Outre le fort renouvellement du personnel politique d'une élection à l'autre<sup>443</sup>, le régime électoral et le système de partis qu'il induit impliquent nécessairement des gouvernements de coalition. Leur constitution est difficile et leur viabilité dans le temps est d'autant moins garantie qu'une partie du personnel politique est sujet à une forte volatilité. A l'occasion d'un séminaire de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, Serge Vohor en dressa le constat désabusé : « Pour tout gouvernement qui se met en place au Vanuatu, la question qui se pose immédiatement est : comment retenir les députés du côté du Gouvernement ? Comment faire en sorte qu'un ou deux députés ne changent pas de camp pour renverser [le] Gouvernement ? »<sup>444</sup> L'instabilité des coalitions au sein du Parlement, l'instabilité des gouvernements, patente dans le courant des années 1990, la difficulté pour les gouvernements de mettre en application leur programme « en raison des rapports de force existant au sein du Parlement »<sup>445</sup> doivent-elles pour autant condamner le régime électoral en vigueur ? La réponse n'est pas forcément positive. D'une part, le même régime électoral a produit une certaine stabilité politique dans les années 1980 ; d'autre part, et surtout, le choix de ce régime électoral s'est inscrit lors de l'accession à l'indépendance dans le compromis d'ensemble sur lequel continue à reposer les institutions du Vanuatu : une certaine forme d'équilibre entre anglophones et francophones que favorise précisément le régime électoral actuel.

Le Sénat fédéral australien offre un autre exemple de mode de scrutin rarement mis en œuvre : le scrutin à vote unique transférable (VUT) ou « *single transferable vote* »

---

<sup>443</sup> Après les élections de septembre 2008, le Parlement compta 20 députés élus pour la première fois, soit près de 40 % de la représentation parlementaire.

<sup>444</sup> Sénat, Groupe sénatorial « France – Vanuatu – Iles du Pacifique », *Le Vanuatu : survivance de la Francophonie dans un archipel du Pacifique Sud*, rapport, *Doc. Sén.* (2000-2001), n° 33, p. 10.

<sup>445</sup> *Ibid.*

(STV). Tel qu'il est décliné pour la Chambre des États australienne<sup>446</sup>, le VUT apparaît comme une « modalité particulière de représentation proportionnelle assurant une liberté de vote importante à l'électeur »<sup>447</sup>. Avec ce système, en effet, chaque électeur, dans chacune des huit circonscriptions plurinominales – correspondant aux six États et aux deux territoires fédéraux – indique un ordre de préférence parmi les candidats s'étant présentés dans sa circonscription. Il peut certes, par son vote, marquer sa préférence en faveur de l'ordre retenu par une formation politique ou un groupe de candidats. Mais il peut tout aussi bien s'en écarter en classant les candidats de son choix par ordre décroissant de préférence, marquant ainsi un ordre de préférence personnel, que cet ordre soit établi à partir de la liste d'un parti ou qu'il soit fonction de plusieurs listes<sup>448</sup>.

Une fois marquée cette liberté de vote, source non pas d'un « affaiblissement du lien entre l'électeur et son représentant [comme dans le cadre d'un régime proportionnel classique] », mais bien au contraire d'un renforcement de ce lien<sup>449</sup>, le reste du régime électoral relève d'une technique assez compliquée. Les candidats qui dépassent un quota préalablement défini de vote de première préférence<sup>450</sup> sont immédiatement élus. Dans les comptages qui suivent, les votes en excédent des quotas des candidats élus, de même que les préférences suivantes des électeurs pour les candidats les moins populaires sont redistribués « jusqu'à ce que tous les sièges [de la circonscription] soient pourvus par des candidats obtenant le quota »<sup>451</sup>. Passablement complexe, au regard de la simplicité du *First-Past-the-Post* appliqué pour les élections à la Chambre des représentants, ce système électoral mérite néanmoins d'être approuvé, en ce qu'il permet quelque peu d'ouvrir le système de partis et la représentation parlementaire. De fait, il permet à de nouvelles formations politiques d'être représentées au Parlement, à l'instar des Verts qui occupent désormais cinq sièges au Sénat<sup>452</sup>. En ce sens, la Chambre des États permet de mieux

<sup>446</sup> Le scrutin à vote unique transférable s'applique aussi à l'occasion des élections législatives irlandaises.

<sup>447</sup> J.-E. Gicquel, S.T.V., A.M.S. et autres acronymes : introduction à l'étude de modes de scrutin peu répandus, *LPA*, 12 mars 2004, n° 52, p. 8.

<sup>448</sup> La doctrine n'a pas manqué de saluer la double liberté de la liste ouverte à la composition de l'électeur : l'électeur a non seulement la possibilité de modifier le rang établi par le parti, mais sa faculté d'ordonner ses préférences n'est pas limitée à une seule liste, J.-E. Gicquel, *op. cit.*, p. 10. J.-E. Gicquel note, au surplus, que la « concurrence » qui en résulte vaut « non seulement entre les partis mais au sein même de la liste (qui concrètement est ouverte) », *ibid.*, p. 11.

<sup>449</sup> En ce sens, J.-E. Gicquel, *op. cit.*, p. 12, l'auteur relevant de surcroît, p. 11, l'« avantage de replacer l'électeur au centre de la décision politique ».

<sup>450</sup> Le quota électoral pour l'État ou le territoire considéré est déterminé en divisant le nombre total des voix par le nombre de sièges à pourvoir plus un, et en ajoutant un au résultat ainsi obtenu.

<sup>451</sup> Base Parline, présentation du système électoral du Sénat fédéral australien.

<sup>452</sup> Sous la mandature 2007-2010.

traduire la diversité politique du pays. La stabilité de la vie politique n'est pas pour autant remise en question, le parti vainqueur aux élections décisives à la chambre des représentants continuant à bénéficier de l'effet déformant du scrutin majoritaire<sup>453</sup>.

La Nouvelle-Zélande permet d'évoquer une autre forme de régime proportionnel. Après avoir été soumis pendant longtemps, à titre exclusif, au système électoral britannique, les électeurs néo-zélandais ont, par voie référendaire, en 1993, décidé de privilégier un mode de scrutin mixte, qui emprunte beaucoup au modèle allemand<sup>454</sup>. Le nouveau système électoral combine en effet le scrutin uninominal majoritaire à un tour, pour 70 sièges, et la représentation proportionnelle, pour les 50 sièges restants. Un premier vote permet à l'électeur de choisir le représentant de sa circonscription, qu'elle soit ou non réservée aux *Maori*. Le second vote autorise l'électeur à voter en faveur d'une liste nationale de parti. On pourrait penser de prime abord à un régime électoral principalement majoritaire, la part des sièges distribués en fonction du *First-Past-the-Post* étant prépondérante. En vérité, c'est la logique proportionnelle qui prime, dans la mesure où la répartition globale des sièges à la Chambre dépend des « votes de parti ». De fait, après attribution aux candidats vainqueurs des 70 sièges de circonscriptions, générales ou spécifiques, les partis obtiennent ensuite une proportion de sièges au Parlement qui reflètent leur part des « votes de partis ». La part proportionnelle sert donc de variable d'ajustement pour accorder la part totale de la représentation de chaque parti à son audience telle que déterminée par la proportion des votes de partis. Aux élections du 8 novembre 2008, par exemple, avec près de 45 % des votes exprimés par les électeurs sur les listes nationales, le Parti national obtient 58 sièges (et 48 % de l'effectif théorique du Parlement), 41 au titre des sièges de circonscriptions et seulement 17 au titre de la variable proportionnelle. Inversement, le Parti travailliste, avec 34 % des suffrages et seulement 21 sièges de circonscriptions, bénéficie de 22 sièges supplémentaires grâce à l'ajustement permis par la part proportionnelle ; ses 43 sièges correspondent à 36 % de l'effectif parlementaire.

Cette présentation générale peut être complétée en notant, au surplus, qu'un parti doit obtenir au moins 5 % du total des suffrages recueillis par les listes ou emporter un siège de circonscription pour prétendre à une part des cinquante sièges réservés aux listes à la Chambre des représentants. Par ailleurs, si un parti emporte plus de sièges de circonscriptions que son quota de sièges déterminé par les votes de parti, il peut conserver, en surnombre, les sièges supplémentaires (« *overhang seat* »). Ce fut le cas, aux élections

---

<sup>453</sup> Aux élections du 24 novembre 2007, à la Chambre des représentants, avec seulement 43,38 % des voix, le parti travailliste a ainsi emporté 83 sièges sur 150, soit plus de 55 % du nombre total de représentants.

<sup>454</sup> Le référendum, organisé en même temps que les élections législatives de 1993, a permis de dégager une majorité de 54 % de « oui » en faveur du nouveau mode de scrutin proposé.

de 2008, pour deux des cinq sièges obtenus par le parti Maori dans le cadre des circonscriptions. Si ces deux dernières considérations s'inscrivent dans la logique majoritaire du mode de scrutin, c'est, au total, un mode de scrutin parfaitement équilibré qui est mis en œuvre. Comme en Allemagne, par la combinaison harmonieuse des principes majoritaire et proportionnel, il concilie justice dans la représentation électorale, cohérence du système de partis (la représentation parlementaire, pour 90 %, est fournie par trois partis politiques) et stabilité gouvernementale : de 1999 à 2008, le Premier ministre Mme Clark a pu diriger trois gouvernements de législature. Au surplus, et comme on l'a vu, le régime électoral permet la protection de la minorité *Maori* suivant des modalités qui ont déjà été exposées. Mais nul système électoral n'est sans défaut et le nouveau système néo-zélandais – localement dénommé « *Mixed Member Proportional Representation* » – n'échappe pas à la règle. On citera ici un certain émiettement de la représentation parlementaire : aux élections de 2008, en dehors des deux grands partis dominants, cinq autres se partageaient 21 sièges. On relèvera encore, avec Jean-Eric Gicquel, « une tendance à conduire à l'avènement d'un gouvernement de coalition »<sup>455</sup> : d'une législature à l'autre, Mme Clark a dû composer avec des coalitions composées pour partie de petites formations, représentées ou non dans ses gouvernements<sup>456</sup>. Le jugement d'ensemble n'en reste pas moins favorable et confirme le bien fondé de l'option proportionnelle utilisée à bon escient, et suivant un bon dosage. Une nouvelle fois, tout est donc affaire de mesure et d'équilibre, ce que confirme, sur d'autres registres électoraux, l'appréciation critique des modes de scrutin majoritaire.

## 2 *Appréciation critique des modes de scrutin majoritaires*

Premier angle d'approche, un lien peut d'abord être établi entre les systèmes électoraux principalement majoritaires en vigueur dans le Pacifique Sud et la structure des sociétés dans les pays considérés. Un constat peut être fait à cet égard : la représentation des femmes au sein des assemblées parlementaires est extrêmement faible, pour ne pas dire inexistante ou quasi-inexistante. Si l'on excepte la représentation des femmes au Parlement australien, dans l'une et l'autre de ses chambres, et à la Chambre des représentants de Nouvelle-Zélande, assez significative<sup>457</sup>, pour la quasi-totalité des quinze

---

<sup>455</sup> J.-E. Gicquel, *op. cit.*, p. 10.

<sup>456</sup> Au titre des inconvénients, on pourrait encore relever que les élus sur les listes nationales des partis ont moins d'attaches territoriales que les parlementaires élus dans le cadre des circonscriptions.

<sup>457</sup> Deux des trois chambres considérées, il est vrai, appliquent un mode de scrutin exclusivement ou principalement proportionnel. Sous la mandature ayant débuté suite aux élections de novembre 2007, le Sénat australien, élu suivant un mode de scrutin proportionnel, comptait 27 femmes sur 76 membres, soit plus de 35 % de la représentation. La chambre des représentants, quoique élue suivant un mode de scrutin majoritaire, comptait pour sa part 40 femmes pour un effectif global de 150 membres, soit près de 27 % de la représentation. La chambre des représentants de Nouvelle-Zélande, élue suivant un mode de scrutin mixte

autres assemblées considérées dans cette étude, la représentation des femmes confine à la portion congrue, se limitant souvent à quelques sièges au plus. Elle est même inexistante au sein des Parlements de Iles Salomon, de Nauru et de Tuvalu, ainsi qu'au Congrès des États fédérés de Micronésie. Elle est dérisoire au sein de plusieurs autres chambres, tel le Parlement national de Papouasie Nouvelle-Guinée qui ne compte qu'une seule femme parlementaire pour 118 hommes !<sup>458</sup>

Le mode de scrutin majoritaire, par nature plus favorable aux candidatures masculines – la même corrélation a pu être établie pour l'Assemblée nationale française, mandature après mandature –, est en partie responsable de cette situation de sous représentation chronique ; mais le mode de scrutin n'explique pas tout. La structure des sociétés traditionnelles, marquée par l'emprise masculine (dont le système des *Matai* aux Samoa constitue sans doute l'archétype), a été « intégrée » par les femmes elles-mêmes, peu nombreuses à se porter candidates. Ainsi, aux dernières élections organisées pour le renouvellement du Parlement national de Papouasie Nouvelle-Guinée, en 2007, sur plus de 2700 candidats, une centaine de femmes seulement se sont présentées. On pourrait multiplier les exemples dans le Pacifique insulaire<sup>459</sup>. Conscients de cette situation, qui fait de cette région du monde l'une de celles où les femmes ont le moins accès à la vie politique, les pouvoirs publics des deux États fédéraux insulaires ont commencé à esquisser certaines réponses. En privilégiant une circonscription plurinomiale unique pour l'élection des treize membres du Sénat, les autorités de Palau ont déjà ouvert la voie de la représentation parlementaire à deux femmes, soit 15 % des effectifs de la chambre de la population... et la plus forte proportion constatée au sein des petits États du Pacifique insulaire ! En Micronésie, alors que la mandature élue en 2009 ne comporte aucune femme, un projet de loi constitutionnelle a été récemment présenté visant à créer quatre sièges « fédéraux » réservés aux femmes.

Au-delà de cette première problématique, traduction de l'emprise des hommes sur la vie politique, le système électoral majoritaire apparaît aussi en phase avec bon nombre de structures traditionnelles, tels les *Matai* aux Samoa ou le *Maneaba* de chaque village kiribatien. Maisons d'assemblée, lieux de la vie politique et sociale des villages de la

---

à logique principalement proportionnelle, mais avec une part « proportionnelle » réduite à 50 sièges sur 120, n'en comportait pas moins 41 femmes sur 122 à l'issue des élections de novembre 2008, soit un tiers de la représentation parlementaire.

<sup>458</sup> Le mode de scrutin majoritaire à logique proportionnelle appliqué au Vanuatu produit le même résultat : le Parlement de cet État, suite aux élections du 2 septembre 2008, ne compte en ses rangs que deux femmes pour cinquante hommes.

<sup>459</sup> Aux élections du 5 avril 2006 pour le renouvellement des membres du Parlement national des Iles Salomon, sur 453 candidats, 24 femmes se sont portées candidates. Aucune d'entre-elles n'a été élue.

République de Kiribati, présidées par le *Unimane*, « ancien du village reconnu pour sa sagesse »<sup>460</sup>, les *Maneaba*<sup>461</sup> trouvent une certaine reproduction politique au plan national avec le *Maneaba Ni Maungatabu*, Parlement dont les membres sont élus au scrutin majoritaire à deux tours. D'une certaine façon, la prévision des deux tours, et l'exigence d'une majorité absolue pour être élu au premier, sont peut-être la traduction sur le plan électoral de la nécessité, constatée au niveau du *Maneaba* de chaque village, de trouver un consensus partagé par le plus grand nombre<sup>462</sup>. Le lien entre les structures traditionnelles et le mode de scrutin majoritaire ne doit pas toutefois être surestimé. Non seulement, on l'a vu, les systèmes électoraux, tout en tendant à préserver certaines spécificités – telle la protection de la minorité *Maori* en Nouvelle-Zélande au niveau de la part majoritaire de la représentation –, se rapprochent progressivement des standards occidentaux. Surtout, ils permettent aux élites, qu'elles relèvent ou non, suivant les pays, des structures traditionnelles de la société, d'accéder au pouvoir et de s'y maintenir<sup>463</sup>. Le constat, ici, n'est pas propre aux États du Pacifique Sud<sup>464</sup>.

L'analyse des liens entre les systèmes électoraux majoritaires et les systèmes de partis fournit un second angle d'approche pour une analyse critique. Un essai de schématisation conduit à distinguer trois situations. D'abord celle de l'absence totale de système de partis ; la doctrine anglo-saxonne parlant à cet égard de « *No party system* »<sup>465</sup>. Cette situation, qui peut être rapprochée de celle des États où les partis politiques restent assez informels, se retrouve dans plusieurs des « petits » États du Pacifique Sud insulaire, tels Tuvalu, Niue, Nauru, Palau ou la Micronésie. Le mode de scrutin majoritaire, dans le cadre de circonscriptions uninominales ou plurinominales, s'accorde alors avec des candidatures exclusivement ou principalement « indépendantes ». A Niue, par exemple, le seul parti qui existait, le « parti du Peuple de Niue », s'est dissous en 2003. A Tuvalu, il

<sup>460</sup> C. Sanchez, *La République de Kiribati*, Ambassade de France à Suva, document dact., 1999-2000, p. 53.

<sup>461</sup> *Maneaba* est « composé des mots *manea* (abriter) et *te aba* (le peuple, la terre) », C. Sanchez, *op. cit.*, p. 53.

<sup>462</sup> C. Sanchez écrit en ce sens : « Si chacun peut s'exprimer, chaque intervention doit faire montre d'une maîtrise de l'art rhétorique et s'inscrire dans le principe des débats du *maneaba* : l'intérêt général. Ainsi, si des points de vue s'opposent à l'ouverture d'une discussion, ils devront converger au fil de leur développement afin que le consensus soit atteint en fin de séance. », *eod. loc.*

<sup>463</sup> A titre d'exemple, le Sénat de Palau élu en 2008 compte, sur 13 sénateurs, 3 relevant du domaine de la finance, de la gestion ou des affaires ; 3 chefs d'entreprises ; 2 « architecte, géomètre ou ingénieur » ; un juriste ; un sénateur relevant du domaine du journalisme et des médias et un de l'enseignement. Ce sont donc les élites du pays qui occupent la quasi-totalité des sièges sénatoriaux.

<sup>464</sup> J.-M. Cotteret et C. Emeri peuvent écrire à cet égard, *op. cit.*, p. 87 : « on constate, depuis un siècle de suffrage universel, que les systèmes électifs n'aboutissent pas à une "démocratisation" totale des catégories dirigeantes, mais légitiment simplement le gouvernement d'élites qui se renouvellent assez rapidement ».

<sup>465</sup> J. Fraenkel et B. Grofman, *op. cit.*, p. 270.

n'existe pas d'avantage de parti politique organisé ; les candidats font campagne sous leur propre nom et leur élection se fait « sur des critères de respectabilité, de réputation et d'alliances communautaires et coutumières »<sup>466</sup>. On pourrait multiplier les illustrations de ce type.

La deuxième situation confronte, à l'inverse, à un système de partis éclaté, avec des partis politiques nombreux, mais peu structurés, et dont la discipline des membres est souvent faible. Il en va ainsi aux Iles Salomon, où aucun des partis n'a emporté plus de quatre sièges aux élections de 2006, la victoire revenant *in fine* aux candidats « indépendants ». Les allégeances politiques, très lâches, reposent davantage sur des liens interpersonnels et sur des thèmes ponctuels que sur l'appartenance partisane. La Papouasie Nouvelle-Guinée est dans la même situation avec un très grand nombre de partis représentés au Parlement, le poids des indépendants y est cependant proportionnellement moins important.

La troisième situation permet d'évoquer un système de partis stabilisé, le plus souvent autour de deux partis, ce qui n'exclut pas l'émergence de petites formations, le cas échéant agrégées à des coalitions parlementaires ou gouvernementales. Héritage du « *First-Past-the-Post* » et du « système bipartite » britannique (« *Two party system* »), deux partis dominent les scènes politiques australienne et néo-zélandaise, le Parti libéral et le Parti travailliste australien ici, le Parti national et le Parti travailliste là. L'évolution des systèmes électoraux a permis cependant à de nouvelles formations de s'ancrer dans le paysage politique. Mais une certaine stabilité du système de partis peut aussi se retrouver dans le Pacifique Sud insulaire, à l'instar des Iles Marshall, où, à l'occasion des dernières élections de novembre 2007, deux partis seulement se sont partagés les 33 sièges du *Nitijela*<sup>467</sup>. Il arrive aussi qu'un parti domine largement une scène politique insulaire, tel le Parti de la défense des droits de l'homme (HRPP) aux Samoa<sup>468</sup>.

Dernier champ d'observation, les liens entre les scrutins majoritaires et le système politique des différents États. La stabilité des gouvernements et leur capacité à conduire une politique au service de l'intérêt général dépendent en effet directement de leur propension à s'appuyer sur une majorité parlementaire qui les soutient dans la durée, majorité elle-même fonction dans sa structuration et sa cohérence du mode de scrutin en vigueur. On retrouve ici le lien, déjà envisagé, entre la légitimité du système politique et

---

<sup>466</sup> G. Agniel, *op. cit.*, p. 194.

<sup>467</sup> Le parti d'opposition, Aelon Kein Ad (AKA) a emporté 18 sièges, le Parti démocratique uni (UDP), jusqu'alors au pouvoir, obtenant les quinze autres sièges. Ces élections ont été les premières à se tenir suivant le nouveau mode de scrutin majoritaire plurinominal « trans-circonscriptions », lequel devrait tendre à conforter le bipartisme et l'affiliation des candidats à l'un des deux partis.

<sup>468</sup> Aux élections du 31 mars 2006, ce parti a emporté 33 des 49 sièges que compte l'Assemblée législative.

un mode de scrutin, la première pouvant tirer profit du second, sans pour autant, en retour, exclure toute évolution du régime électoral. A considérer la situation de quelques États, on pourrait être tenté par une appréciation plutôt négative. Nauru a ainsi connu, de 1993 à 2007 pas moins de 17 gouvernements, mais, il est vrai, dans un contexte de profonde crise économique et financière lié à l'épuisement des réserves de phosphate. D'autres États appliquant l'une ou l'autre des variantes du scrutin majoritaire, tels les Iles Cook, les Iles Salomon ou la Papouasie Nouvelle-Guinée, ont aussi connu une instabilité gouvernementale plus ou moins prolongée. Chaque fois, le mode de scrutin paraît impuissant à surmonter, ici des difficultés économiques, là des tensions opposant des communautés ou des ethnies.

D'un autre côté, pour bon nombre d'États étudiés – qu'ils disposent ou non d'un système de partis structuré –, on serait tenté de mettre au profit du scrutin majoritaire, et singulièrement du *First-Past-the-Post*, une certaine stabilité des gouvernements. Qu'il s'agisse de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande<sup>469</sup> ou des États dont les territoires relevaient anciennement des États-Unis – États fédérés de Micronésie, Palau, Iles Marshall –, qu'il s'agisse encore d'États du Pacifique Sud insulaire marqués par la force des structures sociales traditionnelles, tels Kiribati, les Samoa, Niue ou Tuvalu, il y a là autant d'États appliquant en tout partie le scrutin majoritaire et qui bénéficient de gouvernements stables. Les incidents de parcours ne sont pas exclus, telle une brusque tension de la part des structures traditionnelles ou coutumières<sup>470</sup> ou des revirements politiques intervenant en cours de mandature ; mais, globalement, le système politique et sa composante électorale permettent un mode de gouvernance qui, sans être parfait, n'est pas moins opératoire. Des adaptations périodiques sont cependant nécessaires, tel l'*Electoral Integrity Amendment Act* de 2001 néo-zélandais ayant eu pour effet de déclarer vacant un siège conquis par un parlementaire cessant d'appartenir au parti sous l'étiquette

---

<sup>469</sup> Citée ici au regard des 70 sièges de sa Chambre des représentants, répartis suivant le « *First-Past-the-Post* ».

<sup>470</sup> Les rédacteurs des textes constitutionnels ont parfois tenté de canaliser ces tensions par des chambres constituées d'autorités coutumières, le plus souvent distinctes du Parlement (deux assemblées constituées d'autorités coutumières, dont la Chambre des Ariki, aux Iles Cook ; Conseil des chefs à Palau, respectant, comme pour le Sénat, la structure fédérale de l'État, puisque constitué d'un des chefs coutumiers de chacun des seize États ; Conseil des chefs aux Iles Marshall composé de douze chefs traditionnels ; Conseil national des chefs au Vanuatu), parfois intégrées à l'une des chambres d'un parlement bicaméral (14 des 32 membres du Sénat de Fidji, sous l'empire de la Constitution de 1997, étaient proposés par le Grand conseil des chefs).

duquel il a été élu<sup>471</sup>, manière de lutter contre le nomadisme politique, une des plaies de la vie politique des États et des territoires du Pacifique Sud<sup>472</sup>.

\* \* \*

Ces dernières considérations confirment bien, au total, que l'efficiencia d'un mode de scrutin ne dépend pas seulement de ses qualités intrinsèques ; son appréciation dépend avant tout d'une configuration sociale et institutionnelle, un jeu d'interférences pouvant naturellement s'observer entre le premier et la seconde. Il n'existe en effet aucun mode de scrutin idéal qui serait déconnecté des réalités institutionnelles, politiques et sociales d'un pays. Inversement, la pertinence du système politique et institutionnel, de même que la configuration du système de partis, quand il existe, dépendent pour partie du choix du bon mode de scrutin. Le régime électoral ne fait pas tout, mais il peut contribuer à stabiliser un système politique, à resserrer le jeu d'un système de partis par trop éclaté – à l'instar du système de vote préférentiel restreint récemment introduit en Papouasie Nouvelle-Guinée –, où à le faire respirer, tel le mode de scrutin proportionnel en vigueur pour l'élection des membres du Sénat australien. En ce sens, le régime électoral, et sa principale composante, le mode de scrutin, doivent constituer, au Pacifique Sud plus encore qu'ailleurs, un objet d'attention des pouvoirs publics, loin des considérations purement partisans, mais en fonction du seul intérêt général. *Pacific Way* oblige ! Et de ce point de vue, les démocraties occidentales en général, et la France en particulier, ont tout à gagner à observer la maturité politique et institutionnelle avec laquelle les derniers changements de régimes électoraux ont été opérés dans le Pacifique Sud. C'est peut-être là la principale leçon de ce voyage électoral dans les eaux bleues et profondes du Pacifique...

---

<sup>471</sup> En ce sens, Y.-L. Sage, *La réforme du mode de scrutin...*, *op. cit.*, p. 37. Dans le même sens, le Parlement des Iles Cook a voté en juillet 2007 un amendement à la loi électorale « Anti-party hopping ».

<sup>472</sup> Dont a pu aussi souffrir, dans un passé récent, la Polynésie française. V., à cet égard, nos deux études suivantes : *Du premier au second Gouvernement Temaru : une année de crise politique et institutionnelle*, *RJP*, vol. 12, 2006, pp. 1-24 ; *Les réformes du mode de scrutin de l'Assemblée polynésienne : d'un levier majoritaire à l'autre*, *op. cit.*, pp. 2-11.

**Annexe**  
**Les assemblées parlementaires du Pacifique Sud et les modes de scrutin**

PAYS	Type de Parlement	Dénomination des chambres / nombre de sièges / durée des mandatures	Circonscriptions : Type(s) et nombre	Mode de scrutin
AUSTRALIE	Bicaméral : "Parlement"	1- Chambre des représentants (150 sièges, 3 ans) 2- Sénat (76 sièges, 6 et 3 ans)	1- Chambre des représentants : circonscriptions uninominales (150) 2- Sénat : circonscriptions plurinominales (8)	1- Chambre des représentants : scrutin majoritaire à vote préférentiel 2- Sénat : représentation proportionnelle à vote unique transférable
ILES COOK	Monocaméral	Parlement (24 sièges, 4 ans)	Uninominales (24)	Scrutin uninominal majoritaire à un tour
FIDJI (Const. de 1997)	Bicaméral : "Parlement des Fidji"	1- Chambre des représentants (71 sièges, 5 ans) 2- Sénat (32 sièges)	Chambre des représentants : 46 circonscriptions uninominales "réservées" & 25 circonscriptions uninominales "générales" "non réservées"	1- Chambre des représentants : scrutin majoritaire à vote préférentiel (scrutin alternatif) 2- Sénat : membres nommés
KIRIBATI	Monocaméral	<i>Maneaba ni Maungatabu</i> - la maison commune de la montagne sacrée - (46 sièges, 4 ans)	23 circonscriptions uninominales ou plurinominales (de 1 à 3 sièges)	Scrutin majoritaire à deux tours
ILES MARSHALL	Monocaméral	<i>Nitijela</i> - Parlement - (33 sièges, 4 ans)	19 circonscriptions uninominales et 5 circonscriptions plurinominales	Scrutin plurinominal majoritaire à un tour "trans-circonscription"
MICRO NESIE	Monocaméral	Congrès (14 sièges, dont 4 pourvus pour 4 ans et 10 pour 2 ans)	Uninominales	Scrutin majoritaire à un tour
NAURU	Monocaméral	Parlement (18 sièges, 3 ans)	8 circonscriptions plurinominales (dont 7 avec 2 sièges et 1 avec 4 sièges)	Scrutin majoritaire à un tour à vote préférentiel
NIUE	Monocaméral	<i>Fono Ekepule</i> - Assemblée législative - (18 sièges, 3 ans)	12 circonscriptions uninominales ("de village") ; 6 sièges pourvus à l'échelle nationale	Scrutin majoritaire (uninominal et plurinominal) à un tour
NOUVELLE-ZELANDE	Monocaméral	Chambre des représentants (120 membres, 3 ans)	70 circonscriptions uninominales ; 50 sièges pourvus à l'échelle nationale	Mixte : scrutin majoritaire à un tour pour 70 sièges, <i>compensé</i> par l'application de la représentation proportionnelle pour les 50 autres sièges

PALAU	Bicaméral : "Olbiil era Kelulau" (Maison des décisions murmurées)	1- Chambre des délégués (16 sièges, 4 ans) 2- Sénat (13 sièges, 4 ans)	1- Chambre des délégués : 16 circonscriptions uninominales (16 États) 2- Sénat : 1 circonscription nationale unique	1- Chambre des délégués : scrutin uninominal majoritaire à un tour 2- Sénat : scrutin plurinominal majoritaire à un tour
PAPOUASIE NOUVELLE- GUINEE	Monocaméral	Parlement national (109 sièges, 5 ans)	Uninominales, dont 20 circonscriptions « provinciales » et 89 circonscriptions « locales »	Scrutin majoritaire préférentiel limité (variante du scrutin alternatif)
ILES SALOMON	Monocaméral	Parlement national (50 sièges, 4 ans)	Uninominales (50)	Scrutin uninominal majoritaire à un tour
SAMOA	Monocaméral	<i>Fono</i> - Assemblée législative - (49 membres, 5 ans)	Uninominales (35) et plurinominales (7 de deux sièges, dont une pour les "non samoans")	Scrutin majoritaire (uninominal ou plurinominal) à un tour
TOKELAU (projet de Constitution de 2006)	Monocaméral	<i>General Fono</i> - Assemblée nationale - (20 membres, 3 ans)	3 circonscriptions correspondant aux 3 atolls	"délégués désignés par chaque village conformément aux règles établies par ce village" (art. 3-2 du projet)
TONGA	Monocaméral	<i>Fale Alea</i> - Assemblée législative - (32 sièges, 3 ans)	5 circonscriptions à siège unique ou multiples pour les 9 membres roturiers	* Aux côtés des 14 membres de droit : - 9 membres « roturiers » élus au scrutin direct - 9 autres membres élus par les nobles * Scrutin majoritaire à un tour pour ces 2 élections
TUVALU	Monocaméral	<i>Fale i Fono</i> - Parlement de Tuvalu - (15 membres, 4 ans)	7 circonscriptions plurinominales de 2 sièges, 1 circonscription uninomine	Scrutin (de bloc) majoritaire à un tour
VANUATU	Monocaméral	Parlement (52 membres, 4 ans)	17 circonscriptions plurinominales	Scrutin majoritaire à vote unique transférable

**TITRE SECOND**  
**À LA RECHERCHE**  
**D'UN MODÈLE DE DÉMOCRATIE**

**TITLE 2**  
**IN SEARCH OF A MODEL**  
**OF DEMOCRACY**



# CHAPITRE 7

## DE LA DÉMOCRATIE EN “NOUVELLE-ZÉLANDE” : CONTRIBUTION À L’ÉTUDE DE LA NOTION DE DÉMOCRATIE DANS LE PACIFIQUE SUD

*Marc Joyau\**

---

Résumé : *En 1904, André Siegfried publie sa thèse de Lettres, intitulée “La démocratie en Nouvelle-Zélande”. Son analyse sociologique minutieuse de la société néo-zélandaise du début du XX<sup>e</sup> siècle a pu être considérée comme représentative de la forme océanienne contemporaine de la démocratie. Elle constitue en tout cas une contribution particulièrement utile à l’étude de la notion de démocratie dans le Pacifique Sud.*

**“Democracy in New-Zealand”. Contribution to the study of the notion of democracy in the South Pacific**

Summary: *In 1904, André Siegfried published his thesis in Humanities headed : “Democracy in New-Zealand”. His detailed analysis of new-zealand society of the beginning of the twentieth century has could be regarded as representative of the contemporary oceanian form of democracy. In any case, it constitutes a specially useful contribution to the study of the notion of democracy in the South Pacific.*

---

*À la mémoire de Paul de Deckker*

La présente contribution ne correspond pas à l’ambition initiale de son auteur. Le projet originel était en effet de réaliser une recherche sur la notion contemporaine de démocratie dans le Pacifique Sud, car quiconque s’intéresse à cette région du monde sait, *a fortiori* s’il y a résidé plus ou moins longuement, que les spécificités océaniques sont réelles, même s’il est finalement assez délicat de les mettre en lumière. Aussi, de même

qu'il existe sans doute une démocratie occidentale distincte des démocraties japonaise et africaines<sup>473</sup>, il existe certainement une forme « océanienne » de démocratie, toute la difficulté étant de parvenir à la saisir et à la théoriser<sup>474</sup>. Rien ne permet pourtant de regretter la réorientation opérée.

Grâce à un ami commun, il a en effet été possible d'évoquer ce projet avec Paul de Deckker, l'un des plus grands spécialistes des « mondes océaniques »<sup>475</sup>. Sa réaction, immédiate, fut d'informer que le sujet avait déjà été traité. La surprise était totale. S'il existe bien des travaux, notamment en langue anglaise<sup>476</sup>, sur la mise en œuvre de la démocratie dans telle ou telle partie du Pacifique<sup>477</sup> Sud, aucune étude portant précisément sur le sujet retenu n'avait, semble-t-il, été récemment publiée, au moins en langue française. L'explication arrivait sans attendre : « La notion de démocratie dans le Pacifique Sud ? Tout a été dit par André Siegfried dans son ouvrage de 1904 sur la Nouvelle-Zélande ». L'incompréhension s'accroissait. Assurément le brillant universitaire n'avait pas bien saisi le projet. La recherche envisagée devait porter sur la notion contemporaine de démocratie dans le Pacifique Sud et un ouvrage plus que centenaire, qui plus est relatif à la seule Nouvelle-Zélande, ne pouvait en rendre compte. Pourtant, le regretté Professeur persistait : « Rien n'a vraiment changé depuis et ce qu'a écrit Siegfried à propos de la Nouvelle-Zélande vaut assez largement pour tout le Pacifique Sud ». Au-delà du caractère extrêmement chaleureux de la poursuite de l'échange, l'étendue des connaissances de celui qui, bien que très fatigué, avait accepté qu'il soit aussi long et intéressant, ne pouvait qu'inciter à mieux faire connaissance avec A. Siegfried et à découvrir l'ouvrage *La démocratie en Nouvelle-Zélande*.

---

\* Maître de conférences HDR en droit public, Vice-président de l'Université de Nantes, Laboratoire « Droit et Changement Social », UMR CNRS n° 3128.

<sup>473</sup> V. sur cette question B. Chantebout, *Droit constitutionnel et science politique*, A. Colin 2000, pp. 353 à 368 : « La démocratie occidentale à la conquête du monde ? » et, de manière plus ciblée, *La démocratie en Afrique*, Pouvoirs 2009, n° 129, spéc. p. 65 (P. Quantin, « La démocratie en Afrique. A la recherche d'un modèle »).

<sup>474</sup> Sur la question de savoir si la démocratie « à l'occidentale » est ou non politiquement adaptée aux sociétés du Pacifique Sud, voir M. Joyau, *Le juriste et la tortue. Plongée dans les eaux troubles du droit polynésien*, Les Editions de Tahiti 2005, p. 77 (« De la démocratie au Paradis », spéc. p. 85).

<sup>475</sup> Par référence à l'ouvrage *Mondes Océaniques. Etudes en l'honneur de Paul de Deckker* (J.-Y. Faberon et A. Hage, dir.), L'Harmattan, 2010, coll. « Mondes Océaniques ».

<sup>476</sup> Voir notamment *Contemporary challenges in the Pacific : Towards a new consensus*, Volumes 1 (S. Levine, A. Powles et Y.-L. Sage, dir.) et 2 (S. Levine et Y.-L. Sage, dir.), *Revue Juridique Polynésienne*, NHS 2001 et 2002 et S. Levine, *Pacific Ways. Government and Politics in the Pacific Islands*, Victoria University Press, 2009.

<sup>477</sup> Voir, par exemple, E. Wittersheim, *Le Vanuatu, une démocratie dans le Pacifique*, Aux lieux d'être, La Courneuve 2006.

Né au Havre le 21 avril 1875, A. Siegfried est connu comme géographe et sociologue, notamment pour avoir été le promoteur de la sociologie électorale. Membre de l'Académie française, à laquelle il fut élu le 12 octobre 1944<sup>478</sup>, celle-ci le présente<sup>479</sup> comme « issu d'une vieille famille protestante de souche alsacienne »<sup>480</sup>.

Docteur ès lettres (cf. *infra*) et en droit, il enseigna à partir de 1911 à l'Ecole libre des Sciences politiques de Paris, fut élu à l'Académie des Sciences morales et politiques en 1932 et, l'année suivante, se vit attribuer une chaire de géographie économique et politique au Collège de France. En 1945, il devint le premier président de la Fondation nationale des Sciences politiques. Il mourut à Paris le 28 mars 1959.

Son œuvre, influencée par le tour du monde qu'il effectua en 1900-1901, est constituée d'un peu plus d'une trentaine d'ouvrages<sup>481</sup>, publiés entre 1904 et 1958. Deux d'entre eux sont spécialement consacrés à la démocratie : *La Suisse, démocratie témoin*<sup>482</sup>, publiée en 1948, et *La démocratie en Nouvelle-Zélande*.

Il convient de commencer par indiquer que l'édition de 1904 (Librairie Armand Colin) de *La démocratie en Nouvelle-Zélande*, livre considéré comme relativement rare, présente la caractéristique d'être plurielle. Il en existe en effet au moins trois versions. L'une indique que l'auteur est « Docteur ès lettres ». L'autre que l'ouvrage a été « couronné par l'Académie française (prix Fabien) ». La dernière enfin, dont sont extraites toutes les citations qui suivent, qu'il s'agit de la « Thèse présentée à la Faculté des lettres de l'Université de Paris » par André Siegfried, « Licencié ès lettres, Licencié en droit, Ancien élève de l'Université de Paris ». Le texte de la thèse a été visé, le 7 juillet 1903, par le doyen de la Faculté des lettres de l'Université de Paris et le vice-recteur de l'Académie de Paris, ce dernier en ayant permis l'impression<sup>483</sup>.

L'ouvrage, qui comporte 360 pages, se présente sous la forme de trente chapitres répartis en cinq parties. Celles-ci sont respectivement intitulées : « Les origines » (chapitres II à IV), « Les conditions de la vie politique » (chapitres V à VIII), « L'œuvre

---

<sup>478</sup> Il obtint 13 voix au fauteuil de Gabriel Hanotaux, lui-même élu en 1897, et fut reçu le 21 juin 1945 par Auguste-Armand de La Force.

<sup>479</sup> Source : [www.academie-francaise.fr/immortels/base/academiciens/fiche.asp?param=581](http://www.academie-francaise.fr/immortels/base/academiciens/fiche.asp?param=581)

<sup>480</sup> Son père, Jules Siegfried (auquel il consacra un ouvrage *Jules Siegfried, 1827-1922*) fut maire du Havre, député de la Seine-Inférieure et ministre du Commerce dans le cabinet Ribot.

<sup>481</sup> Au premier rang desquels il convient, selon l'Académie française, de placer *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la troisième République*, A. Colin, 1913, ouvrage qui renouvela profondément la science politique française.

<sup>482</sup> Editions de la Colonne Vendôme, Paris, 1948, 238 p.

<sup>483</sup> A. Siegfried, *La démocratie en Nouvelle-Zélande*, A. Colin, 1904, p. 10.

du ministère Seddon » (chapitres IX à XVIII), « La société et les mœurs » (chapitres XIX à XXV) et « La Nouvelle-Zélande, l'Australie et L'Angleterre. L'Impérialisme » (chapitres XXVI à XXX). Le chapitre premier sert d'« Introduction » et l'étude, privée de conclusion, s'achève par une bibliographie très largement constituée de sources en langue anglaise<sup>484</sup>. Une carte de la Nouvelle-Zélande<sup>485</sup> est annexée.

Si le titre n'est pas sans rappeler l'une des grandes œuvres d'A. de Tocqueville<sup>486</sup>, le rapprochement, même accentué par l'intitulé de la présente contribution, doit être envisagé avec prudence. Tandis que « Tocqueville examine une société moderne qui lui sert à mettre en valeur les éléments fondamentaux de la société démocratique en général »<sup>487</sup>, A. Siegfried, qui d'ailleurs ne renvoie pas à *De la démocratie en Amérique*, se limite à rendre compte de la démocratie<sup>488</sup> en Nouvelle-Zélande. Comme Tocqueville, A. Siegfried se livre à une analyse sociologique minutieuse d'une société donnée. Mais, à la différence de Tocqueville, son but n'est pas « de rechercher les caractéristiques de la démocratie, perçue comme une donnée définitive »<sup>489</sup>. Il se contente d'examiner la société néo-zélandaise pour en rendre compte le plus fidèlement possible, sans chercher à en tirer un quelconque « modèle » de démocratie.

Il ne saurait être ici question de rendre compte de l'ouvrage de manière exhaustive. Seule sa lecture complète peut permettre d'en apprécier tout l'intérêt, de goûter un style littéraire très... « colonial » et par certains aspects délicieusement désuet et finalement de saisir ce qu'A. Siegfried a compris de la démocratie en Nouvelle-Zélande.

En revanche, il importe d'exposer les principaux thèmes qui paraissent pouvoir illustrer, sinon « la » notion contemporaine de démocratie dans le Pacifique Sud, au moins « une » perception (celle d'A. Siegfried, exprimée au début du XX<sup>e</sup> siècle) de la démocratie en Nouvelle-Zélande.

Spontanément, le juriste pourrait être tenté de croire que l'essentiel de l'apport de cette étude réside dans sa deuxième partie (« Les conditions de la vie politique »). En

---

<sup>484</sup> Parmi lesquelles il convient tout spécialement de signaler, parce qu'elle est relative à la démocratie dans le Pacifique Sud : Walker (Henry de R.), *Australasian Democracy*, Londres, 1897.

<sup>485</sup> Établie par F.W. Flanagan et datée de 1882.

<sup>486</sup> *De la démocratie en Amérique* (1835-1840), Pléiade 1992, Œuvres, t. II.

<sup>487</sup> B. Ravaz, *Mémento des grandes œuvres politiques*, Hachette Supérieur 1999, p. 89. Voir aussi, dans le même sens : J.-J. Chevallier, *Les grandes œuvres politiques de Machiavel à nos jours* (ouvrage dédié par l'auteur à A. Siegfried), A. Colin 1996, pp. 167 et s. et P. Malaurie, *Anthologie de la pensée juridique*, Cujas 1996, pp. 189 et s.

<sup>488</sup> Terme qu'il emploie peut-être d'ailleurs de manière inappropriée (cf. la conclusion).

<sup>489</sup> B. Ravaz, *ibid.*

réalité, pour rendre fidèlement compte des traits dominants de *La démocratie en Nouvelle-Zélande*, il semble préférable d'en organiser la présentation autour de quatre thèmes, à savoir : « L'influence des conditions géographiques » (I), « Démocratie et "races" » (II), « L' "esprit néo-zélandais" » (III) et « La rencontre du féminisme et de la démocratie » (IV).

### ***I L'INFLUENCE DES CONDITIONS GÉOGRAPHIQUES***

S'il est acquis que la géographie contribue à l'apparition de sentiments et de perceptions collectives, il ne l'est pas moins que son influence est mal mesurable<sup>490</sup>. Pour A. Siegfried, au contraire, il n'y a aucun doute.

L'insularité, le très grand éloignement et l'isolement profond sont les caractéristiques de la Nouvelle-Zélande. Loin de constituer une banalité, cette remarque se veut au contraire pleine de sens et alimente une grande partie de sa réflexion, sinon même toute sa recherche, sur la démocratie en Nouvelle-Zélande.

La première conséquence est que la Nouvelle-Zélande n'est pas et ne saurait être une dépendance de l'Australie, « comme on se l'imagine trop volontiers » (p. 2). Le voisinage n'est en effet qu'apparent, puisque quatre jours de mer les séparent, Wellington et Sidney étant séparés par deux milles kilomètres.

C'est également cette distance qui fait que l'Angleterre elle-même, dont la Nouvelle-Zélande dépend pourtant juridiquement<sup>491</sup>, n'a pas pu empêcher cette dernière de commencer à devenir « une nation », pour laquelle est né un « réel amour au cœur de ses citoyens » (p. 2).

L'Océan, omniprésent<sup>492</sup>, a également façonné les côtes néo-zélandaises de manière décisive. 4 800 kilomètres de littoral offrent en effet des conditions d'implantation idéales pour la population. C'est ainsi que de nombreux fjords, rades et golfes ont, par exemple, permis l'édification, respectivement d'Auckland, de Wellington et de Dunedin. En outre, les communications étant difficiles sur terre en raison d'un système montagneux compliqué, c'est encore la mer qui a offert aux Néo-zélandais le meilleur moyen de communication.

---

<sup>490</sup> V., par exemple, pour ce qui concerne les relations internationales, M. Gounelle, *Relations internationales*, Dalloz 1998, coll. "Mémentos", p. 75.

<sup>491</sup> Sur l'annexion de la Nouvelle-Zélande à l'Angleterre, en 1840, voir le chapitre II : « Les origines de la colonisation en Nouvelle-Zélande » (pp. 11 et s., spéc. p. 18).

<sup>492</sup> « Vers le sud, vers le nord, vers l'est, vers l'ouest même, c'est l'infini de l'Océan, l'éternité de ces grandes houles australes qui se suivent d'un rythme grandiose, sans jamais rencontrer d'obstacles » (p. 2).

A. Siegfried entend montrer que ces caractéristiques physiques de la Nouvelle-Zélande ont déterminé des comportements politiques<sup>493</sup>. Pour lui, en effet, « Avec la riche sinuosité de ses côtes, ses montagnes abruptes et enchevêtrées, elle s'est montrée, dès l'origine, rebelle à toute centralisation »<sup>494</sup>. Et si le développement des différents moyens de communication et les inconvénients d'un régime par trop anarchique ont conduit à une organisation provinciale un peu plus centralisée, pour lui « la Colonie ne s'est pas encore faite entièrement à une centralisation qui ne répondra jamais à sa véritable nature »<sup>495</sup> (p. 7).

Par un glissement à peine perceptible, A. Siegfried passe donc du triptyque « insularité, éloignement, isolement » au triptyque « éloignement, isolement, décentralisation »<sup>496</sup> pour caractériser la Nouvelle-Zélande.

Enfin, sans pour autant mentionner la théorie chère à Montesquieu<sup>497</sup>, sans même d'ailleurs le citer, A. Siegfried estime que l'on ne saurait saisir la démocratie en Nouvelle-Zélande sans faire référence au climat.

Si la Nouvelle-Zélande est en effet devenue à ses yeux la colonie de peuplement type, c'est parce que son climat « semble fait tout exprès pour accueillir la race blanche » (p. 8). Le climat y est en effet à ce point idéal que si la Nouvelle-Zélande avait été *no man's land* (une terre sans maître), elle aurait immédiatement été, « comme par une évolution naturelle et sans la moindre peine, *a white man's country*, c'est-à-dire une contrée d'hommes blancs ». Résultat « brillamment atteint aujourd'hui » (p. 8), l'auteur, en écrivant ces mots, ne faisant qu'anticiper sur ce qu'il pense être le sens de l'Histoire, puisque la présence des Maoris en Nouvelle-Zélande lui semble n'avoir vocation qu'à devenir un souvenir (cf. *infra*, III).

---

<sup>493</sup> « ... la géographie a été mère de la politique... » (p. 6).

<sup>494</sup> « Chaque région avait ses intérêts propres, sa vie spéciale, sa capitale, presque sa race, et pendant bien longtemps la Nouvelle-Zélande ne fut pas autre chose que *The six colonies of New Zealand* », p. 7 (par référence à l'ouvrage de W. Fox, *The six Colonies of New Zealand*, Londres, 1851).

<sup>495</sup> Dans le chapitre III (« La conquête anglaise », pp. 20 et s.), A. Siegfried montre comment la colonisation de la Nouvelle-Zélande est née « de plusieurs côtés à la fois », prenant ainsi, dès son origine, « ce caractère de profonde décentralisation qu'un demi-siècle de vie civilisée ne lui a point encore enlevé » (p. 22).

<sup>496</sup> « L'éloignement la soustrayait à la convoitise des puissances européennes ; l'isolement la préservait des tentatives d'absorption de voisins déjà lointains ; la décentralisation, en enseignant à ses citoyens, par une sorte de nécessité, la pratique du *self government*, leur apprenait en même temps à redouter la tyrannie du dehors, fût-ce même celle de la mère patrie » (pp. 7-8).

<sup>497</sup> Sur « La théorie des climats » développée par Montesquieu dans *De l'esprit des lois* (1748), voir J.-J. Chevallier, *op. cit.*, A. Colin 1996, pp. 100 et s.

La géographie s'avère donc être un élément absolument déterminant pour A. Siegfried, qui entend consacrer son étude à la démocratie telle qu'elle est mise en œuvre par une « race nouvelle » (p. 9) : la « race néo-zélandaise » (p. 8)

## II DÉMOCRATIE ET « RACES »

Le mot « races » est ici intentionnellement utilisé parce qu'il fait partie du vocabulaire d'A. Siegfried, qui l'emploie à de très nombreuses reprises, même si son usage est devenu aujourd'hui délicat en raison d'une connotation négative qui lui est quasi systématiquement attribuée. On soulignera simplement que le juriste ne devrait pas se sentir gêné par l'utilisation de ce mot. La Constitution du 4 octobre 1958, par son renvoi au préambule de la Constitution de 1946, y fait explicitement et très utilement référence<sup>498</sup> et le racisme, justement sanctionné par le code pénal, ne pourrait pas l'être si, au moins en droit<sup>499</sup>, les races n'existaient pas...

L'importance aujourd'hui donnée à la place des minorités pourrait légitimement conduire à penser que l'ouvrage d'A. Siegfried comporte de longs développements sur les liens unissant les Maoris à la démocratie. Tel n'est pourtant pas le cas.

De manière très révélatrice, ce n'est qu'à la toute fin de l'introduction de son ouvrage qu'A. Siegfried évoque « la présence d'une race indigène puissante, courageuse et guerrière » en Nouvelle-Zélande. Estimant le nombre des Maoris à « sans doute une centaine de mille » à l'arrivée des premiers colons européens au début du XIX<sup>e</sup> siècle, il considère qu'après avoir considérablement compliqué l'installation de leurs conquérants, leur déclin est inéluctable, au motif qu'ils n'ont jamais pu parfaitement s'adapter à la Nouvelle-Zélande. S'appuyant sur les écrits de W. P. Reeves<sup>500</sup>, l'installation des Maoris dans l'île du Nord plutôt que dans celle du Sud lui paraît directement liée à des considérations climatiques (le froid est plus rigoureux dans l'île du Sud). Il considère en effet que, de « race tropicale », les Maoris auraient une nature frileuse les empêchant de prospérer et même de bien vivre en Nouvelle-Zélande. Et c'est ainsi qu'A. Siegfried achève son introduction : « Tandis que la race blanche se développe et se multiplie sous

<sup>498</sup> « Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, ... » (alinéa 1<sup>er</sup> du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946).

<sup>499</sup> Une voix autorisée, insusceptible d'être soupçonnée d'une quelconque sympathie ou attirance envers le racisme, a pu aussi avancer que « le mot "race", exprime un fait matériel, zoologique » (T. Monod, *L'hippopotame et le philosophe*, Actes Sud 1993, p. 45), sans qu'il soit, bien entendu, possible d'en déduire une quelconque hiérarchisation des divers groupes humains.

<sup>500</sup> William Pember Reeves, *The long white cloud (Ao Tea Roa)*, Londres, 1898, spéc. p. 54. Dans son ouvrage, A. Siegfried cite abondamment les travaux de l'ancien ministre du travail.

leurs yeux, ils dépérissent et peuvent déjà deviner, dans un avenir qui n'est pas lointain, le temps où leur puissance et même leur présence en Nouvelle-Zélande ne seront plus qu'un souvenir. Une race nouvelle, par le droit des armes, puis par le droit de la vie, s'est emparée de leurs îles, et c'est à son étude, qu'après avoir brièvement rappelé les résistances des Maoris, nous consacrerons l'ensemble de ce livre » (p. 9). *La démocratie en Nouvelle-Zélande* ne concerne donc pas les Maoris. Non pas pour un quelconque motif d'ordre politique ou idéologique, mais simplement parce que d'une certaine manière ils n'existent pas ou, plus exactement, parce qu'ils ont vocation à disparaître...

Dans le chapitre qu'A. Siegfried consacre à « La démographie néo-zélandaise » (p. 231), il est ainsi très significatif de relever que les chiffres présentés le sont, à plusieurs reprises, avec la mention « sans compter les Maoris » (p. 234) ou « En laissant de côté les Maoris » (p. 241). Ce n'est que de manière exceptionnelle que l'on parvient à trouver quelques brefs développements liant démocratie et Maoris<sup>501</sup>. Dans sa présentation de « La Constitution politique de la Nouvelle-Zélande » (p. 55), A. Siegfried indique que la Chambre des représentants (*House of representatives*) se compose de 80 membres, 76 blancs et 4 Maoris<sup>502</sup>, élus tous les trois ans au scrutin uninominal<sup>503</sup> et il précise que « Les Maoris sont élus par les leurs, la Nouvelle-Zélande étant à cet effet divisée en quatre grandes circonscriptions. Cette méthode a donné de bons résultats, et comme les Maoris ne peuvent choisir qu'un représentant de leur race, la liberté des indigènes est parfaitement sauvegardée » (p. 64).

La « question asiatique » fait en revanche l'objet de long développements dans un chapitre à l'intitulé dénué de toute ambiguïté : « Le gouvernement et le péril jaune » (p. 193).

A. Siegfried commence par y souligner que si l'immigration chinoise est très importante dans de nombreuses parties du monde (Californie, Mexique, Amérique du Sud, îles Hawaï, Philippines, îles de la Sonde et Indo-Chine), elle existe aussi en Australasie. La vérité oblige pourtant à souligner que cette immigration est très réduite en Nouvelle-Zélande, puisque celle-ci ne compte en 1881 que « 5 000 Célestes » et que leur nombre ne cessera ensuite de décroître pour n'être que de 4 542 en 1886, 4 444 en 1891, 3 711 en 1896 et seulement 2 846 en 1901. Le premier chiffre ne permet donc pas de comprendre la

---

<sup>501</sup> Sur cette question, envisagée du point de vue contemporain, voir la contribution d'E.-P. Guiselin, dans cet ouvrage : « Les régimes électoraux des assemblées parlementaire du Pacifique Sud : entre "Pacific Way" et standards occidentaux ».

<sup>502</sup> Ce qui correspond, en pourcentage, à l'importance de la population Maorie dans l'ensemble des populations de Nouvelle-Zélande. En 1901 la Nouvelle-Zélande compte en effet 815 862 habitants, dont 43 143 Maoris (d'après le recensement de 1901, *New Zealand Official Year Book*, 1902, p. 208).

<sup>503</sup> *The Representation Act*, 1900.

dureté des mesures prises à l'encontre des Chinois, mais le caractère draconien de ces mesures explique en revanche fort bien leur diminution.

L'auteur poursuit ensuite en présentant le Chinois comme pourvu de très nombreuses qualités. Contrairement à l'opinion que les Occidentaux ont habituellement de lui (puisque'ils le tiennent pour « un être de race inférieure »), A. Siegfried considère au contraire que le Chinois est « presque invulnérable » en raison de ses qualités d'action et d'attente. Travailleur infatigable, peu exigeant quant à sa rémunération et à ses conditions d'existence, il est aussi compétent dans le commerce de détail que dans les grandes négociations. Ne remuant « pas un sou sans en tirer profit », il est « plein d'initiative et d'audace, imaginatif et fécond », faisant penser « aux plus brillants businessmen américains ». En bref, c'est « un commerçant hors ligne et un concurrent souvent invincible ».

Ces qualités en font donc un allié indispensable dans toutes les colonies « où les races indigènes sont faibles et apathiques » puisque, « bras droit du blanc », c'est lui qui permet de les mettre en valeur. Mais en Nouvelle-Zélande, la question de l'immigration chinoise se pose tout autrement. Le climat est en effet tempéré, le territoire est insuffisamment peuplé et il n'existe « que quelques milliers de Maoris qui, au point de vue économique, ne comptent même pas ». La Nouvelle-Zélande n'est pas une colonie d'exploitation, mais une colonie de peuplement. C'est « un pays de civilisation occidentale », où le Chinois n'est donc pas utile. Pire, il constitue un redoutable concurrent et toutes ses qualités sont alors considérées comme autant de défauts.

Au-delà de la jalousie que l'incontestable réussite des Chinois peut susciter, le plus grand reproche qui leur est adressé tient toutefois, semble-t-il, à ce qu'ils ne s'installent pas véritablement en Nouvelle-Zélande. Leur distanciation à l'égard de leur lieu de vie et de travail (qui résulte de leur attachement à la Chine) fait que ni leur présence, ni même leur réussite n'est considérée comme bénéfique. En témoignent ces quelques lignes : « ... on ne peut pas dire que leur présence soit un avantage pour le pays. Ils ne s'y installent jamais que pour un temps, y dépensent fort peu, et quand ils ont gagné assez d'argent, ils reprennent le bateau et regagnent la Chine, laissant la succession de leurs entreprises à des parents ou à des amis. Tout espoir de les assimiler serait vain. Etrangers ils sont, étrangers ils restent toujours » (p. 197). C'est sur cette base qu'est né un discours extrêmement dur<sup>504</sup> consistant à présenter la présence des Chinois comme un péril non seulement économique, mais aussi moral et politique.

---

<sup>504</sup> « l'immigration chinoise... soulève une profonde répulsion » (p. 193) ; « Le Chinois est l'objet d'une haine de race sincère et indiscutable » (p. 197) ; la concurrence chinoise est conçue « comme une chose "sale, contraire à la nature, injuste" » (*ibid.*) ; l'impression des Néo-zélandais envers les Chinois est « une impression de mépris et de dégoût » (*ibid.*).

Rapportant une nouvelle fois les propos de W. P. Reeves, A. Siegfried écrit en effet : « les Chinois doivent être reconnus par tous les observateurs pour incapables d'exercer les droits politiques dans une démocratie. Leur conception du gouvernement et des devoirs civiques est entièrement différente de celle des peuples occidentaux. Leurs lettrés peuvent être considérés comme des hommes civilisés ; mais ce n'est point à cette classe de gens qu'appartiennent les immigrants. Actifs, ils le sont, j'y consens. Mais l'activité qui n'est point doublée de certaines qualités sociales, est une vertu douteuse. Un homme peut être actif et cependant être sale, misérable, ignorant, contempteur du devoir social, c'est-à-dire constituer un danger pour la santé publique. Voilà ce que sont la plupart des immigrants chinois. On nous objecte qu'ils commettent peu de crimes ; sans enfreindre la loi criminelle, un homme peut être un citoyen très peu désirable »<sup>505</sup> (p. 198).

La forte diminution de la présence chinoise en Nouvelle-Zélande s'explique ensuite fort bien au regard de la législation très rigoureuse mise en place pour répondre à ce fort sentiment de crainte et de haine. Dès 1881, suivant l'exemple australien (Queensland) qui institua en 1876 une taxe sur l'immigration chinoise, la Nouvelle-Zélande instaura une taxe d'entrée équivalant à 250 francs à payer par tout Chinois candidat à l'immigration. En raison des difficultés juridiques internationales<sup>506</sup> et internes<sup>507</sup> que soulevait cette taxe, cette législation ne fut pas formellement confirmée par le *Colonial Office*, mais elle fut malgré tout tacitement acceptée. En 1896, l'immigration chinoise fit l'objet de nouvelles restrictions imposées par le *Chinese Immigrants amendment Act*, qui éleva la taxe d'entrée à un montant équivalant à 2 500 francs et institua un quota d'immigrants chinois par tonnes de marchandises pour chaque navire abordant à un des ports de Nouvelle-Zélande<sup>508</sup>. Cette législation, « appliquée avec la dernière rigueur », fut pourtant encore durcie en 1899 pour le cas, bien improbable, où elle n'aurait pas suffi, avec la loi plus générale sur l'immigration intitulée *Act to place certain restrictions on immigration into New Zealand*<sup>509</sup>. Cette dernière imposait en effet à tout immigrant de signer, lors de son débarquement, un formulaire dans lequel il devait indiquer son nom, son lieu de

---

<sup>505</sup> W. P. Reeves, *Exclusion of aliens and undesirable from Australia and New Zealand*, National Review, décembre 1901.

<sup>506</sup> Les traités liant la Chine à l'Angleterre assimilaient les Chinois aux autres étrangers et il n'était par conséquent pas possible de leur interdire l'accès à une colonie britannique pour le seul motif qu'ils étaient chinois.

<sup>507</sup> Les sujets britanniques résidant à Hong-Kong et Singapour, chinois d'origine, étaient soumis à cette législation.

<sup>508</sup> Ce système de quota d'un Chinois par deux cents tonnes suscita de vives tensions entre la Nouvelle-Zélande et l'Angleterre (p. 203).

<sup>509</sup> Voir la présentation de cette législation dans le Chapitre XVI : « Le gouvernement et l'immigration » (p. 182), spéc. p. 189.

naissance, ainsi que différents autres renseignements. Bien des Chinois, pour différentes raisons (dont au premier chef leur ignorance de la langue anglaise), étaient incapables de renseigner ce document. Pour discutable qu'il était, le procédé était habile : « Cette façon de procéder est fort efficace et elle a l'avantage d'être plus correcte, au point de vue international. En effet, ce n'est pas parce qu'il est Chinois que l'immigrant est arrêté à la porte de la Colonie, c'est simplement parce qu'il ne sait pas écrire » (p. 203).

La démocratie en Nouvelle-Zélande, qui ne voyait déjà pas d'un bon œil l'immigration européenne<sup>510</sup>, n'entendait donc faire aucune place à l'immigration chinoise.

Quant à la « race blanche », dont on sait qu'A. Siegfried la juge idéalement installée en Nouvelle-Zélande en raison de considérations climatiques très favorables (cf. *supra* pp. 231-232), elle ne résiste pas, elle non plus, à un traitement spécifique reposant sur le critère racial. A. Siegfried estime en effet qu'une sorte d'instinct a « dirigé chaque race vers la province qui lui convenait le mieux et ressemblait le plus à son pays d'origine. Les Irlandais sont plus nombreux dans le nord où ils trouvent un climat plus clément. La province de Canterbury est devenue, pour ainsi dire, la propriété des Anglais pur sang... Quant aux Ecossais, ils se sont concentrés dans le sud, où leur race, plus âpre et plus solide, a mieux su s'accommoder aux intempéries du climat... » (pp. 232-233). Pour autant cette ventilation géographique ne se traduit pas par des comportements politiques distincts, en raison de l'existence d'un « esprit néo-zélandais ».

### III L' « ESPRIT NÉO-ZÉLANDAIS »

La lecture de *La démocratie en Nouvelle-Zélande* permet d'identifier plusieurs époques quant à la place de la démocratie dans l' « esprit néo-zélandais »<sup>511</sup>.

Jusqu'à l'annexion par l'Angleterre, plus précisément des environs de 1790 à 1840, « c'est une histoire anecdotique, confuse, brillante et romanesque », qui caractérise les origines de la colonisation, « brutale et sans règle » (p. 12), de la Nouvelle-Zélande. Les Maoris se retrouvent ainsi en contact avec des aventuriers (qui viennent parfois partager

<sup>510</sup> Voir le chapitre XVI (« Le gouvernement et l'immigration », pp. 182 et s.), spéc. pp. 187-188 : « ... une communauté démocratique, qui refuse de laisser mourir de faim des êtres humains et dont la conscience se révolte contre les souffrances des malheureux... doit choisir avec soin ceux qu'elle prend pour associés... ». Cette attitude de rejet de l'immigration a conduit à ce qu' « Aujourd'hui, l'immigration a pratiquement cessé de compter parmi les facteurs qui tendent à augmenter la population néo-zélandaise », alors pourtant que le pays tout entier n'a que 800 000 habitants et « qu'avec sa superficie et sa richesse, il en pourrait nourrir dix fois autant » (p. 234).

<sup>511</sup> Par référence à la notion de « l'esprit général » que Montesquieu développe dans *De l'esprit des lois* (1748). Voir sur cette question : J.-J. Chevallier, *Les grandes œuvres politiques. De Machiavel à nos jours*, A. Colin 1996, pp. 104 et s.

leur vie, donnant ainsi naissance à « cette curieuse race des *pakehas* [qui] dura jusque vers 1850 »<sup>512</sup>), des missionnaires protestants (qui, suivant la mode anglaise, s'installent avec leurs familles parmi les Maoris auxquels ils enseignent les rudiments de la civilisation occidentale<sup>513</sup>), des commerçants (fréquemment voleurs, puisqu'ils achètent aux indigènes leurs terres et leurs richesses en échange de quelque verroterie sans valeur) et surtout des baleiniers, mi-pirates, mi-aventuriers (dont la conduite est souvent loin d'être excellente, mais qui eurent une grande influence puisqu'ils établirent les premières relations commerciales avec les Maoris, facilitant ainsi la venue ultérieure des colons). Si l'on en croit un certain Maning, cité par A. Siegfried, à cette époque « la justice, les lois, les gouverneurs n'étaient pas inventés, ... les pièces d'or ne servaient à rien, sinon à y faire des trous pour les suspendre aux oreilles des enfants »<sup>514</sup>.

Bien que James Cook ait pourtant officiellement pris possession de la Nouvelle-Zélande en 1769 au nom de Georges III et que le gouvernement anglais ait implicitement reconnu cette annexion<sup>515</sup>, le lien entre l'Angleterre et la Nouvelle-Zélande demeurait en effet théorique. L'Angleterre ne se souciait guère de la Nouvelle-Zélande, non seulement parce que l'opinion qui régnait dans les milieux officiels était que l'Empire se trouvait déjà bien assez étendu, mais encore parce que l'administration centrale des colonies n'était guère performante. Quant aux populations de Nouvelle-Zélande, elles étaient hostiles à l'annexion, les Maoris, par souci d'indépendance, les aventuriers, les commerçants et les baleiniers, par rejet de l'ordre et de la loi et même les missionnaires, parce qu'ils nourrissaient l'espoir de constituer en Nouvelle-Zélande une sorte de théocratie.

C'est finalement la menace d'une conquête française qui conduisit la Nouvelle-Zélande et l'Angleterre à signer le traité de Waitangi, le 6 février 1840, traité en vertu

---

<sup>512</sup> « Bien des Européens, devant lesquels se fermaient les portes de la vie civilisée, vinrent ainsi chercher un refuge au milieu des Maoris. Ceux-ci les traitèrent souvent avec cruauté, quelquefois avec bienveillance. Lorsqu'ils avaient quelque talent, les tribus tenaient même beaucoup à eux, car ils avaient des choses utiles à enseigner... Les Maoris, les appelaient *pakehas*, c'est-à-dire étrangers naturalisés, et en faisaient souvent grand cas. Ils jouaient un peu le rôle d'agents généraux des tribus, et rien ne se faisait que par eux lorsqu'il s'agissait de rapports avec les étrangers » (p. 13). Sur les *pakehas*, voir Pakeha Maori, *Old New Zealand, a tale of the good old times... by a pakeha Maori, with an introduction of the earl of Premlake*, Londres, 1884.

<sup>513</sup> « Vers 1840 un quart environ de la population s'était convertie » (p. 15).

<sup>514</sup> Pakeha Maori, *op. cit.*, Londres, 1884, pp. 1-2.

<sup>515</sup> En faisant entrer les deux îles dans les limites de la Nouvelle-Galles du Sud.

duquel la propriété des terres restait aux Maoris, tandis que la souveraineté<sup>516</sup> passait à la reine d'Angleterre, marquant ainsi le commencement d'une ère nouvelle et décisive.

Si les trente premières années qui suivirent l'annexion de la Nouvelle-Zélande à l'Angleterre furent marquées par une « hostilité permanente des Maoris<sup>517</sup>, la présence de petites communautés susceptibles et d'une indépendance parfois ombrageuse... [et] les fautes d'une administration souvent tracassière et malhabile » (p. 20), la Colonie fut finalement récompensée de ces débuts difficiles puisqu'ils contribuèrent à écarter les colons « de second ordre que la moindre difficulté rebute » et lui permirent de se former « à l'école du travail et du danger » (p. 20). « Assurément, écrit A. Siegfried, le caractère sérieux et tranquille qu'a conservé jusqu'à nos jours la Nouvelle-Zélande est dû en grande partie à l'esprit de cette colonisation qui écartait de parti pris tous les amateurs et les chercheurs d'aventures pour n'accepter que des colons triés sur le volet » (p. 25).

Une fois les dangers immédiats d'un premier épisode guerrier écartés, la décentralisation profonde qui régnait à cette époque (cf. *supra*) conduisit les Néo-zélandais à « une *agitation* » (p. 30) en faveur d'un régime plus libéral que celui, parfois tyrannique<sup>518</sup>, rendu nécessaire par la lutte contre les Maoris. Ajouté au « besoin très anglais... de régler soi-même ses propres affaires » (p. 30), « le caractère des Néo-Zélandais de 1850 justifiait du reste parfaitement leur prétention à se gouverner eux-mêmes. C'étaient, pour la plupart, des gens sérieux et actifs qui avaient fait leurs preuves et méritaient une large confiance. Anglais d'origine<sup>519</sup>, ils étaient habitués à l'usage de certaines libertés et, d'autre part, la vie qu'ils avaient menée depuis leur arrivée dans la Colonie, l'œuvre ardue de création qu'ils y avaient accomplie, les avaient accoutumés à l'indépendance jalouse des pays nouveaux. Ils étaient mûrs, sinon pour la complète autonomie, du moins pour l'octroi d'une liberté généreusement mesurée » (p. 31).

Un premier projet de Constitution, adopté par le Parlement impérial en 1846, prévoyait de diviser la Nouvelle-Zélande en deux provinces, à la tête desquelles étaient placés deux lieutenants gouverneurs. Par ailleurs, un système d'assemblées locales élues, dominées par un parlement central, représentait l'élément électif de ce régime. Ce projet

---

<sup>516</sup> « La notion de souveraineté apparaissait bien vague à ces hommes à peine civilisés. Aussi, lorsqu'ils surent que la propriété leur demeurait, crurent-ils sérieusement avoir joué les blancs : l'ombre passe à la reine, dit l'un d'eux, nous gardons la substance » (p. 18).

<sup>517</sup> Voir la présentation de « cette série de guerres terribles et meurtrières qui devaient tenir une grande place dans l'histoire de la Nouvelle-Zélande et ne prendre décidément fin qu'en 1870 », pp. 26 et s.

<sup>518</sup> Voir pp. 26 et s.

<sup>519</sup> André Siegfried précise qu'il emploie ici le mot *Anglais* dans son sens large qui désigne aussi les Ecossais et les Irlandais.

ne put toutefois prospérer en raison de la persistance des conflits locaux et du fait que l'île du Sud n'était pratiquement pas habitée.

La paix revenue, au moins momentanément, et le peuplement de l'île du Sud rendirent possible l'établissement d'une nouvelle Constitution qui, à la différence du premier projet, fut mise à l'étude sous l'inspiration du gouverneur lui-même, ce qui lui conféra le prestige de la proximité. Cette nouvelle Constitution fut votée en juin 1852 par le Parlement impérial et, au mois de janvier 1853, elle était promulguée en Nouvelle-Zélande. A. Siegfried la présente en ces termes : « Le Parlement se composait de deux Chambres : une Chambre des représentants et un Conseil législatif. Le suffrage était sinon universel, du moins très largement étendu. La Chambre était élue pour cinq ans et le Conseil législatif, nommé par le gouvernement... Quant au ministère, et c'était là la grande faute de ce régime, il ne devait être responsable que devant le gouverneur, ce qui allait forcément conduire à des conflits et à des impasses. La complexité du système ne s'arrêtait pas là. Ayant compris, à la lumière de l'expérience, qu'une sérieuse décentralisation s'imposait en Nouvelle-Zélande, les auteurs de la Constitution avaient voulu donner à chaque province une représentation particulière, sous la forme d'un Conseil provincial. L'idée n'était pas mauvaise, mais on l'avait inutilement compliquée en créant à côté de chaque Conseil un surintendant élu qui se choisissait des ministres et jouait au gouverneur. La chose eût pu convenir dans un pays très peuplé ; elle était simplement ridicule dans une contrée à moitié vide, où la vie politique naissait à peine » (pp. 32-33). Cette Constitution conduisit la Nouvelle-Zélande, sinon à l'anarchie, du moins à un profond désordre<sup>520</sup> et, toujours conformément à l'esprit très pratique des Néo-zélandais<sup>521</sup>, à quelques modifications, telle la mise en place, dès 1855<sup>522</sup>, de la responsabilité du ministère devant le Parlement<sup>523</sup>.

L'année 1870<sup>524</sup> marqua ensuite le commencement d'une période de paix et procura ainsi aux gouvernants « le loisir de s'abandonner aux longs espoirs et aux vastes pensées », plutôt que d'administrer « au jour le jour » (p. 35). C'est ainsi que vers 1875 les partis politiques commencèrent à se constituer<sup>525</sup> et que, la même année, toujours au

---

<sup>520</sup> C'est ainsi, par exemple, que les Maoris « dans leur ignorance de la politique européenne... interprétaient comme un affaiblissement la transformation du gouverneur en simple arbitre sans pouvoir personnel » (p. 34), ce qui relança les hostilités.

<sup>521</sup> Sur cette caractéristique, voir notamment la page 81.

<sup>522</sup> Le premier ministère responsable fut formé en 1856.

<sup>523</sup> Sur « La Constitution politique de la Nouvelle-Zélande » (et notamment sur le caractère plus ou moins démocratique des institutions qu'elle a mis en place), voir le chapitre VI, pp. 55 et s.

<sup>524</sup> Date à laquelle « les Maoris sont devenus de fidèles sujets de l'Angleterre » (p. 35).

<sup>525</sup> Sur les partis politiques, voir tout spécialement le chapitre VII (« Les partis politiques », pp. 68 et s.).

nom du pragmatisme, les Conseils provinciaux furent supprimés (on leur reprochait notamment d'accorder trop d'importance à des questions mineures). Mais au-delà des multiples exemples que développe A. Siegfried, il est extrêmement intéressant de voir comment l'auteur s'attache à montrer ce qui, depuis cette date, caractérise la conception que les Néo-zélandais se font de la démocratie.

Pour lui, s'ils « ont conservé, après plus d'un demi-siècle d'une existence autonome, nombre de caractéristiques qui permettent de les classer sans hésitation dans la grande famille britannique, ils n'ont cependant pas pu transporter avec eux aux antipodes, comme Énée ses pénates, le milieu européen. Ils n'ont surtout pas retrouvé dans leur nouvelle patrie les conditions économiques et politiques d'un vieux pays comme l'Angleterre, riches de capitaux accumulés et de traditions vénérables. De la sorte, bien des choses ont changé autour d'eux et en eux-mêmes et ils sont presque devenus un peuple nouveau. En effet, malgré cette apparence britannique qui les fait paraître beaucoup plus anglais que les Canadiens, les Australiens ou les Sud-Africains, les habitants de la Nouvelle-Zélande n'en sont pas moins, eux aussi, des *coloniaux*, c'est-à-dire une espèce d'hommes très différents des insulaires de la Grande-Bretagne » (p. 39). De là découlent deux traits spécifiques qui se manifestent tour à tour.

Tantôt le Néo-zélandais « apparaît imaginaire, bon enfant, ardent aux réformes et aux idées nouvelles, peu gêné de vains respects ou de vieux préjugés », tantôt au contraire « il se révèle, à notre grand étonnement écrit A. Siegfried, admirateur des formes anciennes et des hiérarchies établies, teinté de snobisme<sup>526</sup> et, à sa manière, presque conservateur » (p. 40). Dans le premier cas, on y reconnaît un vrai colonial, pur de toute influence européenne. Dans le second, on retrouve un homme chez qui l'Anglais domine.

Sur le fondement de cette observation, A. Siegfried développe ensuite toute une série de considérations qu'il estime représentatives de la vie politique néo-zélandaise<sup>527</sup> et qui sont relatives : à l'absence de toute aristocratie de naissance, de titres ou d'argent et à ses conséquences<sup>528</sup> (p. 42) ; au pouvoir de l'argent (p. 44) ; à la conception que les Néo-zélandais se font de l'État (p. 45) ; aux caractéristiques de la lutte politique (p. 50) ; à la

---

<sup>526</sup> Considéré comme suffisamment important par A. Siegfried pour qu'il lui consacre un chapitre entier (Chapitre XXI, « Le snobisme dans la société néo-zélandaise », pp. 242 et s.).

<sup>527</sup> On se limitera en effet ici à mentionner les considérations relatives à la vie politique néo-zélandaise, même si A. Siegfried émaille son ouvrage de considérations plus larges sur les Néo-zélandais, du type : « lorsqu'ils veulent quelque chose, les Australasiens ont l'habitude de foncer droit au but, avec un esprit simpliste qui fait sourire les Européens, mais qui finit toujours par l'emporter » (p. 202), ou encore « Rechercher ce qui se passera dans vingt ans, c'est de la théorie, et les Néo-Zélandais ne font pas de théorie... » (p. 50).

<sup>528</sup> Parmi lesquelles figure l'importance du peuple qui a fini par s'apercevoir « de l'énorme influence que lui donne son bulletin de vote » (p. 45).

prolifération des lois (p. 51) ou encore à la vanité des Néo-zélandais<sup>529</sup> (p. 51) qui les poussent à des expérimentations sociales et politiques, convaincus qu'ils sont, ainsi que l'exprime W. P. Reeves, que « c'est le désir de la démocratie néo-zélandaise que ses *leaders* ne soient pas effrayés de donner le ton (*lead the way*) » (p. 52), de guider le monde en matière de législation.

Résumant sa pensée, l'auteur conclut ainsi le chapitre qu'il consacre à ces questions : « Ce mélange d'un esprit trop pratique et d'un apostolat quelque peu exalté, nous le retrouverons à chaque pas dans notre étude de la Nouvelle-Zélande »<sup>530</sup> (p. 54), en précisant toutefois que ce « sentiment d'apostolat social » (p. 53) n'est pas absolument dénué de tout intérêt ni de toute arrière-pensée, comme en témoigne, par exemple<sup>531</sup>, le vote de la loi permettant le suffrage politique des femmes.

#### **IV LA RENCONTRE DU FÉMINISME ET DE LA DÉMOCRATIE**

A. Siegfried reconnaît bien volontiers que les Néo-zélandais sont sincères dans leur volonté de vouloir servir de modèle en matière de législation, mais il peine quand même à croire que leur démarche est totalement désintéressée. « Certes, écrit-il, en faisant des expérimentations sociales et politiques, on rend service à l'humanité ; mais en retour, l'humanité parle de vous, et cela fait connaître la Nouvelle-Zélande, cela fait parler de ses produits et en fin de compte cela en facilite la vente » (p. 53). Et l'auteur de poursuivre que si le but des Néo-zélandais était de faire parler d'eux, ils ont choisi un bon moyen en votant la loi sur le suffrage politique des femmes, grâce à laquelle « tout le monde a entendu parler de la petite colonie des antipodes, dont auparavant la plupart des gens connaissaient à peine l'existence » (p. 53).

Si la Nouvelle-Zélande a été la première colonie australasienne à accorder aux femmes le droit de vote dans les élections politiques, elle n'a pourtant pas connu, avant la date historique de septembre 1893, de grand mouvement d'opinion féministe. A. Siegfried expose ainsi très nettement que la reconnaissance du suffrage politique des femmes est « surtout une affaire de hasard, de circonstances et de personnalités » (p. 251) et que le

---

<sup>529</sup> « Beaucoup de Néo-Zélandais sont persuadés de très bonne foi que le monde entier a les yeux fixés sur eux, dans l'attente curieuse, anxieuse même, de ce qu'ils vont dire et de ce qu'ils vont faire » (p. 51), ce qui fait « qu'ils n'ont pas une idée très exacte de l'influence qu'ils peuvent exercer » (p. 52).

<sup>530</sup> Propos tranché qui ne l'empêche quand même pas de considérer que « l'évolution n'est pas encore achevée » (p. 38).

<sup>531</sup> Tel est aussi le cas, selon A. Siegfried, de la loi relative à l'arbitrage obligatoire (p. 53). Sur cette loi, voir les chapitres X (« La loi sur la conciliation et l'arbitrage obligatoires », pp. 109 et s.), XI (« La loi sur la conciliation et l'arbitrage obligatoires. Son application », pp. 109 et s.) et XII (« La loi sur la conciliation et l'arbitrage obligatoires. Ses résultats généraux », pp. 134 et s.).

« mouvement féministe... sans avoir de racine profonde en Nouvelle-Zélande, s'y est épanoui presque subitement et, peut-on dire, à la stupéfaction de tous. N'allons donc pas chercher, pour expliquer l'origine de cette législation, des raisons majeures, touchant au fond même des choses » (p. 252). Sur cette question également, on mesure donc à nouveau tout ce que la démocratie en Nouvelle-Zélande doit à l'esprit pratique des Néozélandais.

L'une des premières femmes à réclamer, vers 1865, le droit de vote avec conviction fut une certaine Mrs Muller, épouse d'un *resident magistrate* de Nelson, ville située au Nord de l'île du Sud. Toutefois, les revendications féministes ne s'exprimaient encore à l'époque que sous la seule forme d'articles de journaux, de déclarations et de pétitions. Ce n'est qu'en 1877 que la Chambre fut saisie pour la première fois d'une proposition visant à ce « que l'incapacité électorale des femmes fût entièrement supprimée ». Cette proposition fut ajournée *sine die*. Une nouvelle proposition en ce sens parvint à être examinée en 1879, mais elle fut rejetée par 27 voix contre 19. En 1887, la proposition fut reprise et menée jusqu'à une deuxième lecture, mais elle ne fut pas davantage adoptée.

La raison de ces échecs tient vraisemblablement au fait que ces tentatives, portées par ceux que l'on qualifiait de *faddists*, c'est-à-dire d'illuminés, ne reposaient sur aucune structure et ne présentaient pas d'intérêt pour les partis politiques. En 1893, les circonstances rendirent possible ce qui ne l'était pas auparavant.

C'est en effet à cette époque que le féminisme a véritablement commencé à se structurer, dans le cadre d'associations<sup>532</sup> portant le nom de *Women's Christian Temperance Unions*<sup>533</sup> (W.C.T.U.) et de sociétés, telles que le *Canterbury Women's Institute* de Christchurch et des groupements similaires dans d'autres grandes villes<sup>534</sup>. Pour autant, l'influence du féminisme restait très relative car il était « loin d'avoir fait impression sur l'ensemble du pays », ne reposant sur aucune « poussée populaire » (p. 254). C'est donc surtout l'intérêt que les partis politiques ont pu trouver au vote des femmes qui fut décisif.

À l'approche des élections générales de 1893, plusieurs partis estimèrent en effet pouvoir tirer profit du vote des femmes, pour des motifs aussi variés que la conviction que les épouses d'ouvriers voteraient avec plus de régularité que celles des hommes aisés ou

---

<sup>532</sup> Les différentes activités de ces associations étaient confiées à des commissions thématiques. L'une d'elles s'occupait spécialement du suffrage des femmes.

<sup>533</sup> « Démarche fort habile, car en pays anglo-saxon, il n'est pas d'alliés plus puissants que le christianisme et la tempérance » (p. 253).

<sup>534</sup> C'est ainsi que l'on trouve à Auckland la *Women's Political League* et à Wellington la *Women's Democratic Union* (p. 258).

que l'électorat féminin serait davantage sensible à la lutte contre l'alcoolisme. Or reconnaître le droit de vote aux femmes revenait à doubler le nombre d'électeurs. Le gouvernement, pourtant peu convaincu<sup>535</sup>, appuya le projet de loi sous la pression de ses partisans, persuadé que la Chambre haute le repousserait. C'est donc « à la stupéfaction de tous » (p. 254) que le bill fut adopté, permettant aux 109461 femmes inscrites sur les listes électorales (sur les 139471 femmes adultes) de voter aux élections de 1893.

Si l'on en croit A. Siegfried, les femmes réservèrent un accueil mitigé au nouveau droit qui venait de leur être reconnu. La réalité oblige pourtant à constater que sur les quatre premières élections (en 1893, 1896, 1899 et 1902), c'est à la première, le 23 novembre 1893, que le pourcentage de femmes votantes par rapport aux nombres d'inscrites fut le plus élevé (85 %, pour respectivement 76 %, 75 % et 74 %). Reste que l'importance de cet événement est difficile à mesurer.

Malgré un certain nombre de propos qui, aujourd'hui, seraient considérés comme singulièrement machistes, A. Siegfried développe longuement l'importance et l'apport positif des femmes dans les campagnes électorales, lesquelles « n'épargnent... ni leur temps, ni leur peine » (p. 256). Mais, toujours en s'appuyant sur les travaux de W. P. Reeves<sup>536</sup>, il souligne aussi que « la grande majorité des Néo-Zélandaises votent paisiblement et en silence, sans apporter grande passion à l'accomplissement de leur devoir » (p. 257). Assez logiquement, c'est finalement parmi les militantes que la reconnaissance du droit de vote a eu le plus d'effet. Celles-ci ont entendu fédérer leurs groupements et ont constitué, à l'issue d'une Convention des représentations des sociétés féministes réunie à Christchurch, le Conseil national des femmes de Nouvelle-Zélande (*National Council of the Women of New Zealand*).

Le but de cette institution représentative des femmes prenant une part active au mouvement politique n'est pas de s'immiscer dans l'activité des Unions locales, mais de fédérer toutes les associations et sociétés de femmes pour leur permettre de s'exprimer d'une seule voix. Constitué de déléguées de chaque société affiliée<sup>537</sup>, le Conseil tient annuellement un Congrès, successivement dans l'une des quatre grandes villes de Nouvelle-Zélande, Christchurch, Wellington, Auckland et Dunedin. Chaque congrès est l'occasion d'une lecture de rapports suivie d'une discussion permettant aux opinions

---

<sup>535</sup> John Ballance, qui a gouverné la Nouvelle-Zélande durant deux années (p. 82), est décédé en avril 1893 (p. 254). C'est lui qui avait soutenu la proposition de 1887.

<sup>536</sup> W. P. Reeves, *State Experiments in Australia and New Zealand* (2 vol.), Londres, 1902, T. I, p. 122.

<sup>537</sup> « à raison d'une déléguée pour chaque cent membres, deux pour chaque trois cents membres, trois pour chaque cinq cents membres » (p. 258). A titre d'illustration, le Congrès d'Auckland, qui s'est tenu du 12 au 20 avril 1899 et auquel A. Siegfried assista, comptait « une trentaine de dames... Un public nombreux, attentif, nullement agité remplissait la salle » du conseil municipal, où se tint le dit Congrès (p. 259).

individuelles de s'exprimer librement, discussion à l'issue de laquelle des vœux sont adoptés, constituant en quelque sorte un programme faisant l'objet d'une publication. Pour A. Siegfried, il faut voir dans ce mécanisme « autre chose qu'une discussion académique », mais un véritable apprentissage parlementaire pour les femmes. En effet, les femmes membres de chaque Congrès sont électrices et il n'est pas rare que leurs vœux, adoptés démocratiquement et le plus souvent « avec une fatigante unanimité » (p. 260) parviennent au Parlement et s'y transforment en lois.

Même si le Conseil national des femmes de Nouvelle-Zélande n'est pas, juridiquement, un parti politique, l'analyse de son activité révèle l'importance accordée aux questions politiques. C'est ainsi qu'à côté de ceux présentant un caractère économique<sup>538</sup> ou social<sup>539</sup>, de très nombreux vœux réclament, par exemple, que le suffrage universel soit étendu aux élections municipales et que les femmes soient éligibles aux conseils municipaux, qu'elles soient admises dans les conseils d'administration des hôpitaux, que le régime parlementaire soit supprimé, que le Premier ministre et les ministres ne soient plus choisis respectivement par le gouverneur et le Premier ministre, mais qu'ils soient élus, de même que les membres de la Chambre haute (ses membres étant nommés par le gouvernement)...

Avant de conclure son étude de ce qu'il appelle « Le mouvement féministe » (p. 251), A. Siegfried tient à exprimer son appréciation critique (et peut-être critiquable) de « la psychologie des *leaders* du féminisme et, par elles, de toute une classe de femmes néo-zélandaises » (p. 264). Pour lui, les caractéristiques des membres du Conseil national des femmes sont : le « radicalisme », la « haine du compromis », le « dédain des nécessités terre à terre de l'action » et l'« intransigeance de leurs principes », lesquelles tiennent à « leur mentalité féminine »<sup>540</sup> et à « l'influence protestante »<sup>541</sup>.

Ces « qualités » ne sauraient toutefois être généralisées à l'ensemble des femmes, ni être tenues comme structurantes de la vie démocratique en Nouvelle-Zélande. En effet, s'il estime que « le Conseil national des femmes ne peut pas être... considéré comme un facteur important de la politique néo-zélandaise... », il considère néanmoins qu'« il serait

---

<sup>538</sup> Réclamant, par exemple, « L'indépendance de la femme mariée », aux motifs que : « 1° C'est juste. 2° C'est nécessaire pour la protection de la femme. 3° C'est nécessaire pour la protection des enfants. 4° C'est nécessaire pour protéger l'homme contre lui-même. 5° Cela rendrait meilleure la condition de la femme mariée. 6° C'est une question qui intéresse l'avenir de la race » (*Brochure de la 4<sup>e</sup> session du Conseil national des femmes de Nouvelle-Zélande*, 1899, p. 32).

<sup>539</sup> Voir par exemple les vœux réclamant la création de nouvelles écoles, une protection plus effective pour les apprentis...

<sup>540</sup> « ennemie des demi-mesures, considérées comme pactes avec le mal ou l'erreur ».

<sup>541</sup> « non-conformiste, étroite, rigoureuse, intransigeante ».

injuste et inexact de dire que les femmes n'ont pas acquis une certaine place dans la vie politique du pays. Personne aujourd'hui ne leur conteste plus leur droit de cité... On peut donc dire que le mouvement féministe est sorti de l'âge héroïque pour entrer dans l'ère des réalisations pratiques et lentes » (p. 265).

\*\*\*

*La démocratie en Nouvelle-Zélande* peut-elle donc être considérée comme réellement représentative de « la » notion contemporaine de démocratie dans le Pacifique Sud ? Répondre à cette question n'est assurément pas chose aisée.

La première difficulté tient au fait qu'à aucun moment A. Siegfried ne définit ce qu'il entend par « démocratie », qui est pourtant une « notion rebelle » à l'« histoire sinieuse »<sup>542</sup>. La seule certitude est que l'étude présentée n'est pas celle d'un juriste, ni d'un politologue, mais bien une thèse de lettres, à forte dominante sociologique. Si cette recherche peut être considérée comme représentative de la notion de démocratie dans le Pacifique Sud, alors ce ne peut être qu'au sens de cette dernière discipline.

La seconde difficulté résulte du caractère relativement ancien de l'ouvrage. Pour autant que l'on puisse tenir les propos de l'auteur comme pertinents au début du XX<sup>e</sup> siècle, le sont-ils toujours au début du XXI<sup>e</sup> ?

Enfin, la troisième et dernière difficulté provient de ce que l'ouvrage est essentiellement descriptif. Selon l'expression convenue, il n'est guère possible de dégager « la thèse de la thèse » d'A. Siegfried, puisque celui-ci montre plus qu'il ne démontre. Soutenir que *La démocratie en Nouvelle-Zélande* est représentative de la notion contemporaine de démocratie dans le Pacifique Sud suppose donc non seulement de dégager les caractéristiques de la démocratie, telle qu'elle est présentée dans cet ouvrage<sup>543</sup>, mais ensuite d'être capable de montrer qu'elles sont partagées par la plus grande partie, sinon la totalité des démocraties de cette région du monde.

Seul un fin connaisseur des mondes océaniques contemporains, comme l'était Paul de Deckker, est par conséquent en mesure de se prononcer avec sagacité sur la question posée.

Reste que quelle que soit la portée de l'ouvrage, que cette recherche soit ou non effectivement représentative de la notion contemporaine de démocratie dans le Pacifique Sud, elle constitue incontestablement, au moins du point de vue historique, une contribution particulièrement utile à son étude.

---

<sup>542</sup> J. Baguenard, *La démocratie. Une utopie courtisée*, Ellipses, 1999, respectivement pp. 7 et 20.

<sup>543</sup> Cf. les quatre thèmes développés dans cette contribution.

## CHAPITRE 8

# LES FIDJI : CONSTITUTIONS ET COUPS D'ÉTAT

*Marion Bastogi\* et Hélène Goiran\*\**

---

Résumé : *Les Fidji sont le seul pays du Pacifique insulaire à avoir connu des coups d'État militaires : le premier en mai 1987 ; le plus récent en décembre 2006, dont est issu le gouvernement Bainimarama, encore au pouvoir au moment où sont rédigées ces lignes (mai 2010).*

*Auparavant, les militaires fidjiens, très engagés dans les opérations de paix internationales, étaient montrés en exemple pour leur valeur et leur professionnalisme.*

*Les Fidji, dont la population est composée de deux communautés aux effectifs comparables, les Mélanésiens et les Indo-Fidjiens, ont prospéré paisiblement tant que les autochtones ont gardé le pouvoir politique. La Constitution de 1970 (date de l'accession à l'indépendance) assurait la prééminence mélanésienne.*

*Ce texte, abrogé en 1987 dans le cadre du coup d'État du colonel Rabuka, a été remplacé en 1990 par un texte qui prévoyait une représentation restreinte de la communauté indo-fidjienne et un contrôle du gouvernement et de la haute administration par les Fidjiens de souche. Cette Constitution a été rapidement condamnée et considérée comme raciste aux Fidji et partout dans le monde.*

*Un nouveau texte est entré en vigueur en juillet 1998. Son but affiché était de permettre aux différentes communautés de vivre dans un système de gouvernement où règneraient le dialogue et le consensus. Le partage du pouvoir se faisait tant au sein du Parlement qu'au sein du Cabinet.*

*Mais, en 1999, après douze ans à la tête de l'exécutif, le Général-Premier ministre Rabuka perdit les élections au détriment du parti travailliste. Son leader, l'Indo-Fidjien Mahendra Chaudhry, fut nommé à la tête d'un gouvernement multiracial de coalition.*

*En mai 2000, dans la foulée d'une grande manifestation nationaliste dans les rues de Suva, un groupe mené par un homme d'affaires, mi-mélanésien, mi-européen, George Speight, et soutenu par*

---

\* Docteur en droit public, Chargée de mission pour les transferts de compétences au Secrétariat général du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

\*\* Doctorante en histoire militaire. Centre des Nouvelles Etudes sur le Pacifique, Université de la Nouvelle-Calédonie et Centre d'Etudes des Mondes Moderne et Contemporain, Université Michel de Montaigne, Bordeaux 3.

*des membres des forces spéciales des Republic of Fiji Military Forces, entra dans le Parlement et prit en otage le Premier ministre, les ministres et les députés qui s'y trouvaient.*

*Les événements de mai 2000 firent connaître le Commodore Bainimarama. Celui-ci, après avoir obtenu la libération des otages et arrêté les meneurs (visibles) du coup, installa un gouvernement provisoire civil dirigé par Laisenia Qarase, et retourna à ses fonctions de commandant de l'armée tout en observant les agissements du gouvernement relatifs aux trop lentes enquêtes sur les événements.*

*Malgré les résultats des élections de 2001 et 2006 qui confortèrent la légitimité de Laisenia Qarase, le Commander RFMF resta l'homme fort des Fidji. Ses prises de position se radicalisèrent en septembre 2006 ; ses exigences à l'égard du gouvernement Qarase ne firent qu'augmenter, suscitant l'inquiétude.*

*Le 5 décembre 2006, après avoir procédé à diverses actions déjà illégales, Frank Bainimarama obtint du Président de la République qu'il contraigne le Premier ministre à céder aux exigences des militaires ou à démissionner. Laisenia Qarase refusa et Ratu Josefa Iloilo chargea le Commodore de mettre en place un gouvernement intérimaire.*

*En avril 2009, plus de deux ans après le coup d'État, le Président Iloilo abrogea la Constitution de 1998 et nomma Frank Bainimarama Premier ministre pour 5 ans.*

### ***The Fiji Islands: Constitutions and Coups***

*Summary: Fiji is the only Pacific State to have known military coups d'état: the first in May 1987; the most recent in December 2006, from which was composed the Bainimarama government, still in power at the time of writing these lines (May 2010).*

*Previously, the Fiji soldiers, successfully deployed in many Peace Operations, were unanimously recognised for their operational qualities and their professionalism.*

*Fiji, whose population is made of two communities of comparable importance, Melanesians and Indo-Fijians, prospered peacefully as long as the indigenous people kept the political power. The Constitution of 1970 (date of the accession to independence) ensured Melanesian pre-eminence.*

*This text, repealed in 1987 within the framework of the coup d'état of colonel Rabuka, was replaced in 1990 by a text which envisaged a restricted representation of the Indo-Fijian and a control of the government and high administration by Indigenous Fijians. This Constitution was generally condemned and regarded as racist.*

*A new text came into effect in July 1998. Its objective was to set up a system of government working by dialogue and consensus. The sharing of power was real within the Parliament and the Cabinet.*

*But, in 1999, after twelve years as head of the Executive, General and Prime Minister Rabuka lost the elections. The Labour party's leader, Indo-Fijian Mahendra Chaudhry, was nominated as the head of a multiracial coalition government.*

*In May 2000, on the occasion of a great nationalist demonstration in the streets of Suva, a group carried out by a half-Fijian, half-European businessman, George Speight, and supported by*

*members of the Special Forces of the Republic of Fiji Military Forces, entered the Parliament and took as hostages the Prime Minister and members of the Cabinet and Parliament.*

*It was in May 2000 that Commodore Bainimarama appeared on the stage front. In a few weeks, he succeeded in obtaining the release of the hostages and the arrest of the (visible) leaders of the coup, installed a civil provisional government directed by Laisenia Qarase, and returned to its functions of Commander of the Military while monitoring closely the actions of the Qarase Government.*

*In spite of the results of the elections of 2001 and 2006, which consolidated the legitimacy of Laisenia Qarase, Commodore Bainimarama remained the strong man of Fiji. His position radicalised in 2006.*

*On December 5, 2006, after several illegal actions, Frank Bainimarama asked the President of the Republic to oblige the Prime Minister to yield to his requirements or to resign. Laisenia Qarase refused and Ratu Josefa Iloilo tasked Commodore with the setting up of a interim Government.*

*In April 2009, more than two years after the coup d'état, President Iloilo abrogated the Constitution of 1998 and appointed Frank Bainimarama as Prime Minister for 5 years.*

---

## **INTRODUCTION**

Les Fidji sont le seul pays du Pacifique insulaire à avoir connu des coups d'État militaires et le *Commodore* Frank Bainimarama, commandant de l'armée, a pris le pouvoir le 5 décembre 2006.

L'implication de l'armée dans la vie politique fidjienne est évidente depuis 1987, alors que, jusque-là, le pays paraissait stable et peu menacé par un coup de force des militaires, ceux-ci étant très engagés dans les opérations de paix internationales et montrés en exemple pour leur valeur et leur professionnalisme. La population des Fidji, composée de deux communautés d'importance comparables, les Mélanésiens et les Indo-Fidjiens<sup>544</sup>, a vécu dans la paix tant que les autochtones ont gardé le pouvoir politique. Les Fidjiens

---

<sup>544</sup> Les Fidji étaient devenues une colonie britannique le 10 octobre 1874. La colonie devait produire pour se financer ; le coton, la canne à sucre et le cocotier nécessitaient beaucoup de main d'œuvre. Les travailleurs sous contrat des autres îles du Pacifique étaient de moins en moins nombreux car, après beaucoup d'abus, les contrôles s'étaient faits contraignants et le flux se tarissait. Le gouverneur Gordon ne voulut pas recourir aux Fidjiens pour ne pas modifier leur mode de vie villageois. A Trinidad comme à l'île Maurice, où il avait été en poste, il avait vu à l'œuvre les travailleurs indiens sous contrat et estima que le même dispositif pourrait être appliqué aux Fidji.

Entre 1879 et 1916, les autorités coloniales britanniques organisèrent l'engagement et le transport vers les Fidji d'environ soixante mille Indiens : des ouvriers agricoles, mais aussi des femmes et des enfants. Beaucoup restèrent aux Fidji à l'issue de leurs contrats. Ces populations indiennes conservèrent leurs caractéristiques culturelles et religieuses, notamment leurs langues. Le métissage fut exceptionnel. Au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, les Indo-Fidjiens représentaient plus de 50 % de la population de la colonie.

mélanésien étaient assurés de conserver cette prééminence par les termes mêmes de la Constitution de 1970, celle de l'indépendance.

L'élaboration de ce texte a été difficile : au début des années 1960, les Fidjiens de souche sont opposés à l'indépendance car ils craignent que celle-ci aboutisse à la domination de la communauté indo-fidjienne. D'une part, ils redoutent que le retrait britannique ne s'accompagne de la mise en place d'une démocratie parlementaire où les Indo-Fidjiens, numériquement majoritaires, détiendront le pouvoir politique. D'autre part, les Indo-Fidjiens ont déjà acquis une certaine expérience politique puisqu'ils élisent leurs représentants au conseil législatif au suffrage restreint depuis 1929, tandis que le premier vote fidjien ne remonte qu'à 1963. Les leaders fidjiens mélanésien considèrent alors que la cession de l'archipel a fait des Fidji une partie intégrante du Royaume-Uni et ils ne veulent pas briser le lien qui les unit à la couronne britannique. Ils consentent à la mise en place d'un gouvernement plus autonome mais, pour eux, la question de l'indépendance reste exclue.

Les Indo-Fidjiens se réjouissent au contraire de mettre fin aux règles britanniques et de voir enfin naître une société démocratique basée sur l'égalité de la représentation des différentes populations. Sous l'influence de leur leader A.D. Patel, ils considèrent que les Fidji sont prêts pour l'indépendance. Ils espèrent ainsi créer avec leurs compatriotes mélanésien un État indépendant, pluriethnique, tolérant et prospère, où chacun pourrait participer à la construction de la nation. A.D. Patel défend le suffrage universel pour l'ensemble des votants, sans distinction de race. Selon lui, le suffrage universel est le seul moyen pour que les individus arrêtent de penser les uns aux autres en termes de race.

En 1965, une conférence constitutionnelle se tient à Londres afin de trouver un compromis en vue de l'accession de l'archipel à l'indépendance. La délégation des Fidji est composée de représentants autochtones, européens et indo-fidjiens. La délégation britannique propose la création d'un nouveau Conseil législatif au sein duquel seule la majorité des membres (34 sur 40) sera élue au suffrage universel. Mais les représentants de la communauté indo-fidjienne, favorables à l'indépendance immédiate et au suffrage universel inconditionnel, s'opposent à cette formule. En définitive, les sièges du conseil sont répartis selon les clivages ethniques : sur les 34 sièges, 12 sont réservés aux Indo-Fidjiens (alors 50 % de la population), 12 aux Fidjiens (40 % de la population) et 10 aux Européens et autres minorités ethniques (7 % de la population).

C'est pendant les années 1960 que les deux communautés commencent à se polariser autour de partis politiques ethniques. En 1966, est créé le Parti de l'Alliance, issu de

l'Association fidjienne<sup>545</sup>. De son côté, une section de la communauté indo-fidjienne se rassemble pour former, en 1969, le *National Federation Party*<sup>546</sup>.

L'initiative d'une conciliation entre les deux communautés provient principalement du leader indo-fidjien A.D. Patel, qui propose à Ratu Mara une concertation en vue de ce qui correspond au « destin commun » de la Nouvelle-Calédonie d'aujourd'hui. Le dialogue est ouvert entre Mara et Patel. Les négociations durent près d'un an. En 1969, l'Alliance accepte l'accession à l'indépendance à brève échéance. De son côté, le NFP, désormais dirigé par Sid Koya<sup>547</sup>, moins intransigeant et plus pragmatique, renonce à son exigence de suffrage universel inconditionnel. Lors de la conférence constitutionnelle de Londres en mai 1970, les participants finalisent la Constitution de l'indépendance et la composition des nouvelles institutions : les Indo-Fidjiens ont accepté, afin de trouver un compromis, de reconnaître la primauté des intérêts autochtones.

### **LA CONSTITUTION DE 1970**

La Constitution de 1970 ne fait ni l'objet d'un référendum national ni d'un débat au Parlement, comme cela a été le cas lors de l'accession à l'indépendance de la plupart des îles du Pacifique. Les différentes populations des Fidji se trouvent devant le fait accompli et régies par un texte complexe et technique qu'elles ne comprennent pas bien. Ainsi, dit Brij Lal, « c'est sans surprise que la consensuelle Constitution d'indépendance des Fidji n'a pas marqué une réelle rupture avec la période coloniale ; au contraire, elle a repris les principes appliqués aux Fidji sous la politique coloniale »<sup>548</sup>.

---

<sup>545</sup> L'association fidjienne avait été créée en 1956 dans le but de soutenir le gouverneur britannique contre les revendications indo-fidjiennes de représentation égale. A la mort de Ratu Sukuna, Ratu Mara en devint le président. D'un conservatisme et d'un élitisme prononcé à sa création, elle s'ouvrit peu à peu à l'ensemble des couches sociales de la population fidjienne mélanésienne.

<sup>546</sup> Le NFP a succédé au « *Federation Party* » créée en 1965 par A.D. Patel. En 1969, le grand parti indo-fidjien fut rebaptisé « *National Federation Party* » pour signaler sa nouvelle alliance avec le « *National Democratic Party* », un parti populiste fidjien dirigé par Apisai Tora, qui, basé dans la partie occidentale de Viti Levu, s'opposait à la domination politique des chefferies de l'est. Le NFP attirait désormais l'élite et les masses indo-fidjiennes, ainsi qu'une faible proportion des Fidjiens.

<sup>547</sup> La mort soudaine d'A.D. Patel en octobre 1969 incita le NFP, ébranlé par la perte de son puissant leader, à adopter une position plus accommodante. Son successeur, Sid Koya, avait, selon Ratu Mara, « une meilleure connaissance des aspirations des Fidjiens » tandis que son prédécesseur, A. D. Patel « même s'il avait de grandes idées sur la façon dont les Fidjiens pourraient être amenés à participer à l'économie de l'archipel, (...) refusait systématiquement le compromis s'il pensait avoir raison ». *Fiji Business*, octobre 1985.

<sup>548</sup> B. Lal, *Politics Since Independence – Continuity and Change, 1970-1982*, in Brij V. Lal ed. *Politics in Fiji: Studies in Contemporary History*, Allen & Unwin, 1986, p.75.

La Constitution de 1970, bien qu'elle tente de mettre en place une certaine parité entre Indo-Fidjiens et Fidjiens de souche, réaffirme la politique instaurée sous l'ère coloniale en faveur des Fidjiens de souche, et elle renforce l'idée de race en tant que fondement de la vie politique.

Les Iles Fidji indépendantes sont dirigées par un Gouverneur général, représentant de la Reine, un Parlement bicaméral, composé de la Chambre des représentants et du Sénat. La Chambre des représentants comprend 52 membres. Les sièges sont tous communautaires. Chaque électeur doit élire un membre de sa communauté, et il participe également aux élections des autres groupes ethniques. Ainsi, sur les 22 Fidjiens de souche, 12 sont élus par les électeurs inscrits sur la liste communale fidjienne mélanésienne et 10 sont élus par les électeurs inscrits sur la liste nationale. Le système est le même et les chiffres identiques en ce qui concerne les 22 députés indo-fidjiens. Concernant les 8 députés « généraux », 3 sont élus par les électeurs inscrits sur la liste communale « générale » et 5 par ceux de la liste nationale. En pratique, chaque électeur participant au scrutin dispose de 4 voix : une voix pour le représentant élu par la liste communale à laquelle il appartient et une voix pour chacun des trois représentants de chaque ethnie devant être élu au titre de la liste « nationale ». La Constitution assure une parité entre Indo-Fidjiens et Fidjiens de souche au sein de la Chambre des représentants, chacun ayant 42,3 % des sièges. La communauté européenne qui constitue seulement 4 % de la population est prédominante dans la catégorie des *General Electors* avec 15 % des sièges de la Chambre.

### ***RUPTURE ET TENSIONS***

De 1970 à 1988, le parti de l'Alliance est au pouvoir : son leader, Ratu Mara, est le Premier ministre. Pendant dix-huit ans, des contradictions politiques se développent. D'un côté, on voit émerger une société multiraciale dans de nombreux domaines, tels que l'éducation, la culture de la canne à sucre, le sport, etc. Mais simultanément, les politiciens en place et les partis politiques émergents adoptent une politique de plus en plus basée sur les intérêts raciaux et non sur les intérêts de l'archipel dans son ensemble. En 1972, les premières élections depuis l'indépendance de l'archipel voient la victoire du parti de l'Alliance qui obtient 33 des 52 sièges de la Chambre des représentants, contre 19 pour le NFP.

Les élections de 1972 révèlent une forte polarisation raciale des votes : plus de 82,6 % des Fidjiens de souche ont choisi le parti de l'Alliance, et la majorité des Indo-Fidjiens (74,2 %) ont voté pour le NFP<sup>549</sup>. La polarisation ethnique qui ressort des élections ne

---

<sup>549</sup> La catégorie des *General Electors* a accordé son support au parti de l'Alliance (79,2 % des votes). On peut noter que moins des Fidjiens de souche ont voté pour le NFP que d'Indo-Fidjiens pour l'Alliance : 24 % des

s'arrangera malheureusement pas avec les années. Bien au contraire, des dissensions vont naître entre les différents leaders politiques, ce qui aura pour effet d'accentuer les regroupements ethniques. Brij Lal dit que « la principale cassure politique aux Fidji postcoloniale durant ces deux premières décennies fut la réticence des leaders de reconnaître le changement et de modifier les réalités sociales et politiques de la société fidjienne »<sup>550</sup>. Des divisions naissent également au sein même de chaque communauté.

C'est dans une atmosphère tendue qu'ont lieu les élections de 1977. Le NFP gagne 26 des 52 de sièges de la Chambre des représentants, contre 24 pour l'Alliance. Le *Fijian Nationalist Party* récupère un bon nombre de voix du parti de l'Alliance, ce qui lui fait perdre sa majorité au Parlement au profit du *National Federation Party*. Le nombre de votes Indo-Fidjiens pour l'Alliance a également fortement diminué<sup>551</sup>. Les leaders du NFP sont donc en droit, aux vues des résultats des élections, de former un gouvernement. Mais ils n'arrivent pas à se mettre d'accord sur la mise en place d'un exécutif : certains membres du NFP craignent qu'un Premier ministre Indo-Fidjien ne soit pas accepté.

Le Gouverneur général prend les devants en utilisant ses compétences constitutionnelles pour nommer comme Premier ministre « la personne la plus à même d'obtenir la confiance de la Chambre ». C'est ainsi que le Gouverneur général lui-même invite le leader de l'Alliance, Ratu Mara, à former un gouvernement. Le gouvernement minoritaire dure d'avril à septembre, après quoi il est renversé par une motion de censure conduite par le NFP. De nouvelles élections ont lieu en septembre. L'Alliance se mobilise pour récupérer ses électeurs autochtones ce qui lui permet de gagner les élections avec une majorité écrasante et de retourner au pouvoir. Victoire d'autant plus facile que le NFP connaît des divisions au sein de ses membres, notamment entre hindous et musulmans. Depuis, le parti de l'Alliance a pratiqué une politique beaucoup moins multiraciale et a, au contraire, adopté une position plus proche du *Fijian Nationalist Party*, insistant sur la suprématie politique des Fidjiens de souche.

En 1981, un nouveau parti fidjien mélanésien est créé : le *Western United Front*, qui est basé sur les provinces de l'ouest de l'île de Viti Levu<sup>552</sup>. En 1982, une coalition fidjienne autochtone/indo-fidjienne sans précédent se forme entre le *Western United Front*

---

Indo-Fidjiens ont voté pour l'Alliance, tandis que 0,8 % des Fidjiens ont donné leurs voix au NFP. De nombreux politiciens Indo-Fidjiens faisaient en effet partie, au départ, de l'Alliance. Petit à petit, ils décidèrent de quitter le parti.

<sup>550</sup> B. Lal, *Broken Waves: a History of the Fiji Islands in the Twentieth Century*, University of Hawaii Press, 1992, p. 216.

<sup>551</sup> Il est passé d'environ 24 % en 1972 à 16 % en 1977.

<sup>552</sup> Ce parti a été créé en réaction à la politique de R. Mara qui favorisait, selon les Fidjiens de l'ouest, les confédérations de l'est dont il était originaire.

et le NFP. Cette association représentant une nouvelle possibilité de politique multiraciale est un événement important aux Fidji. Mais, dit Martha Kaplan, « cette coalition de courte durée fut en réalité un arrangement de connivence et n'a pas débouché sur la création d'une vision politique unifiée »<sup>553</sup>. En 1985, le *Fiji Labour Party* est fondé, en réponse à « l'inefficacité du NFP à combattre l'emprise politique de l'Alliance party depuis les élections de 1982 »<sup>554</sup>.

Le *Fiji Labour Party* est dirigé par le fidjien Dr. Timoci Uluiwada Bavadra. Celui-ci, à la différence des autres leaders autochtones n'est pas un chef coutumier, et attire beaucoup de Fidjiens de souche qui se sentent exclus de la politique menée par l'Alliance. En effet, le nouveau parti travailliste se concentre moins sur les clivages ethniques et met davantage l'accent sur les problèmes économiques et sociaux des différentes communautés vivant aux Fidji. Le *Fiji Labour Party* reçoit principalement l'appui de groupes défavorisés. Le FLP connaît rapidement un grand succès. En vue des élections de 1987, le FLP et le NFP forment une coalition dirigée par T. Bavadra, dont le but est de battre le parti de l'Alliance et d'instaurer une société multiculturelle, sans clivage racial. De son côté, l'*Alliance Party* base au contraire sa campagne électorale sur l'appartenance ethnique et la protection de la suprématie politique des Fidjiens mélanésiens.

La coalition remporte les élections avec 28 des 52 sièges de la Chambre des représentants<sup>555</sup> contre 24 pour l'Alliance<sup>556</sup>. Parmi les 28 membres élus de la coalition, 19 sont d'origine indo-fidjienne. C'est cependant un Fidjien autochtone, Bavadra lui-même, qui devient Premier ministre le 13 avril 1987<sup>557</sup>. Le gouvernement travailliste prend les mesures sociales promises, les nominations aux différents postes clefs respectent une répartition entre individus d'origine indo-fidjienne et ceux d'origine fidjienne mélanésienne. Mais, cette nouvelle donne politique inquiète de nombreux Fidjiens de souche qui craignent de voir leurs intérêts et leur suprématie diminuer au profit des Indo-Fidjiens qui détiennent déjà un large pouvoir économique : les Fidjiens ne toléreraient pas un gouvernement dominé par les intérêts Indo-Fidjiens. Peu importait la légalité et

---

<sup>553</sup> M. Kaplan, *Imagining a Nation: Race, Politics, and Crisis in Postcolonial Fiji*, in V. Lockwood, T. Harding & B. Wallace, *Contemporary Pacific Society : Studies in Development and Change*, Prentice Hall, 1993, p. 47.

<sup>554</sup> V. David, *Sociétés plurielles océaniques et démocratie*, mémoire de DEA « Sociétés et cultures dans le Pacifique insulaire : dynamiques et mutations », Université de la Nouvelle-Calédonie, 2004, p. 85.

<sup>555</sup> On remarque cependant que la propension des Fidjiens à passer de l'Alliance à la coalition est faible puisque celle-ci ne regroupa que 8,5 % des votes fidjiens.

<sup>556</sup> L'Alliance, quant à elle, a perdu de son électorat fidjien qui s'est tourné vers d'autres partis fidjiens, souvent plus nationalistes.

<sup>557</sup> Le gouvernement était composé de six Fidjiens, d'un métis-Fidjien, et de sept Indo-Fidjiens.

l'équité, c'était une question de pouvoir. Ils considéraient généralement que leur suprématie était quasiment de droit divin, s'appuyant sur l'Ancien testament et ses terres données par Dieu aux peuples élus.

C'est donc une période d'incertitudes et de méfiance qui succède aux élections de 1987 pour aboutir peu de temps après à une crise très violente.

### **LE COUP D'ÉTAT DE MAI 1987**

La communauté nationaliste fidjienne réagit immédiatement face à la nouvelle donne politique issue des élections de 1987. Un nouveau mouvement d'opposition nationaliste, appelé le *Taukei Movement* organise de nombreuses marches de protestation à Suva et dans le reste de l'île de Viti Levu, pour dénoncer le nouveau gouvernement en place et scandant que les Fidjiens de souche avaient perdu le contrôle de leur propre pays. Le fils aîné de Ratu Mara et de nombreux notables de l'Alliance exploitent cette crainte pour l'exacerber et contestent le fait que les Fidjiens de souche puissent être commandés par d'autres dirigeants que des « Chefs ». Ainsi, le 24 avril, quatre mille Fidjiens autochtones défilent dans Suva pour proclamer leur opposition à la coalition et des incidents violents éclatent. De nombreux chefs appellent pourtant la communauté indigène à respecter l'autorité du nouveau gouvernement en place, mais sans succès.

Peu de temps après, le 14 mai 1987, 12 hommes masqués, dirigés par le lieutenant-colonel Sitiveni Rabuka<sup>558</sup>, s'emparent du Parlement et prennent en otages les membres de la coalition. L'opération de S. Rabuka, est minutieusement préparée : les événements étaient planifiés dans un ordre d'opération manuscrit, le n°1/87 intitulé « *The neutralisation of the Coalition govt of Fiji* ». Lors de la première conférence de presse qu'il donne après le coup, le lieutenant-colonel Rabuka explique que son opération a pour objectif principal d'éviter le bain de sang qu'entraînerait l'intention du gouvernement de coalition d'utiliser la force militaire pour réprimer l'agitation politique orchestrée par le mouvement Taukei appelant au renversement du gouvernement. S. Rabuka explique en effet qu'il « a conduit le coup pour s'écarter de cette voie et orienter le pays vers une forme de réglementation constitutionnelle acceptable par les Fidjiens »<sup>559</sup>.

S. Rabuka forme un Cabinet provisoire composé principalement des membres du parti de l'Alliance, qui est dirigé par l'ancien Premier ministre Ratu Mara. En septembre 1987, des discussions sur la réforme la Constitution de 1970 sont entamées. Ratu Sir

---

<sup>558</sup> S. Rabuka était lieutenant colonel, 3<sup>e</sup> dans la hiérarchie des *Royal Fiji Military Forces*, et responsable des opérations.

<sup>559</sup> S. Rabuka, *The Fiji Island In Transition- Personal Reflections*, in B. Lal, *Fiji before the Storm – Elections and the Politics of Development*, Asia Pacific Press, 2000, p. 12.

Penaia Ganilau, le Gouverneur général, se résigne toutefois à nommer Ratu Mara chef du gouvernement provisoire. En échange, il demande à S. Rabuka de relâcher B. Bavadra et son Cabinet. Le Gouverneur général, le 23 septembre, met en place le gouvernement d'unité nationale composé, de manière équilibrée, des représentants de l'Alliance et de la Coalition. Deux jours plus tard, S. Rabuka conduit un deuxième coup d'État dans le but d'éviter la mise en place de ce gouvernement et afin de renforcer son exigence d'un contrôle complet du pouvoir par les Fidjiens de souche. Il annonce qu'« il ne reconnaît pas l'autorité du Gouverneur général pour créer un gouvernement d'unité nationale... sans qu'une nouvelle Constitution soit établie »<sup>560</sup>. S. Sherlock rappelle que « lorsque Ratu Ganilau refusa de démissionner de ses fonctions, Rabuka le déchu lui-même, révoqua la Constitution de 1970 et proclama les Fidji République »<sup>561</sup>. C'est ainsi que « le 7 octobre, Rabuka annonça à la radio la naissance de la République des îles Fidji. Il remit le pouvoir aux civils en installant Ratu Sir Penaia Ganilau en tant que président. Celui-ci désigna Ratu Mara comme Premier ministre par intérim, chef d'un gouvernement intermédiaire, le « Conseil exécutif » qui comprenait 26 membres, dont Rabuka et deux autres officiers. Plus de la moitié étaient des nationalistes durs. Le Conseil exécutif est en effet composé de représentants du *Taukei Movement*, et d'officiers militaires. Ratu Mara se conforme à la volonté de Rabuka de n'inclure dans le gouvernement aucun membre de la Coalition, abandonnant ainsi l'idée de former un gouvernement d'unité nationale. Face à cette politique de ségrégation ethnique, les chefs de gouvernement du Commonwealth suspendent les Fidji de l'organisation internationale.

### **LA CONSTITUTION DE 1990**

En dépit de l'apparente restauration de Ratu Mara, le pouvoir aux Fidji est divisé entre différentes personnalités et différents intérêts. R. Mara et le Président Ratu Galinau tentent de se concentrer sur la reconstruction économique de l'archipel. R. Mara entame également des négociations avec d'autres États pour obtenir leur aide. Après deux ans de négociations et de débats, une nouvelle Constitution est adoptée par le Grand Conseil des chefs le 25 juillet 1990. Le lendemain, Ratu Sir Penaia Ganilau intervient à la radio pour annoncer que la nouvelle Constitution de la République des Îles Fidji entrera immédiatement en vigueur, en tant que loi suprême. La nouvelle Constitution prévoit une représentation restreinte de la communauté indo-fidjienne et un contrôle prééminent des Fidjiens de souche au sein du gouvernement et dans les postes à responsabilité. Cette

---

<sup>560</sup> M. Kaplan, *op. cit.*, p. 49.

<sup>561</sup> S. Sherlock, *Constitutional and political change in Fiji*, 11 novembre 1997, [www.aph.gov.au/library/pubs/rp/1997-98/98rp07.htm](http://www.aph.gov.au/library/pubs/rp/1997-98/98rp07.htm), p. 7.

Constitution est rapidement condamnée et considérée comme raciste aux Fidji et partout dans le monde.

Par ailleurs, on assiste progressivement à l'affaiblissement des partis politiques du côté autochtone comme du côté non-autochtone. On assiste notamment à l'éclatement du parti de l'Alliance en plusieurs fractions rivales. « Pour remédier à cette situation, en 1990, après la mise en place de la nouvelle Constitution, un nouveau parti politique est créé : le parti Soqosoqo ni Vakavulewa ni Taukei (SVT) qui est constitué en grande partie des mêmes membres que l'Alliance et dont la présidence est assurée par S. Rabuka »<sup>562</sup>. Le SVT domine la vie politique de l'archipel les années qui suivent la mise en place de la nouvelle Constitution.

Les premières élections ont lieu en 1992. S. Rabuka est en compétition avec Josevata Kamikamica, choisi par R. Mara pour être son successeur<sup>563</sup>. Le Labour Party propose son soutien à S. Rabuka dans la campagne électorale en échange de la promesse de celui-ci de réviser la Constitution de 1990. S. Rabuka répond favorablement au FLP. C'est ainsi que le SVT remporte la majorité. Mais le gouvernement SVT de Rabuka ne dure que 19 mois. Son rival, J. Kamikamica convainc 7 membres du SVT de ne pas voter le budget du nouveau gouvernement devant la Chambre des représentants, en novembre 1993. Le gouvernement dirigé par S. Rabuka est dissout. Les membres dissidents du SVT forment un nouveau parti politique autochtone : le *Fijian Association Party* (FAP). Le SVT gagne toutefois les élections de février 1994. S. Rabuka retrouve son poste de Premier ministre. Kamikamica n'est pas réélu.

### **LA CONSTITUTION DE 1998**

Il était prévu que la Constitution de 1990 devait être révisée dans un délai de sept ans. Une commission de révision est donc mise en place en 1995 dont la présidence est confiée à un éminent juriste néo-zélandais, Sir Paul Reeves. La nouvelle Constitution est adoptée en 1997. Elle entre en vigueur le 27 juillet 1998.

Son but est de permettre à chaque communauté de vivre dans un système de gouvernement où règne le dialogue et le consensus. En ce sens, ce texte reconnaît l'existence aux Fidji d'une société nationale composée de communautés aux langages, cultures et religions différentes.

La Constitution tente de faire de l'archipel un pays pluriethnique, dans lequel l'ethnicité ne constitue plus la préoccupation majeure des politiques et des ressortissants

---

<sup>562</sup> S. Rabuka a quitté l'armée et s'est engagé en politique.

<sup>563</sup> R. Mara a décidé de se retirer de la politique juste avant les élections de 1992.

de l'île. Le développement économique et social doit désormais être la priorité. Parmi les dispositions de la Constitution qui doivent permettre de mettre en œuvre cet objectif, on retrouve l'instauration du système électoral des préférences et la mise en place d'institutions de consensus.

Le partage du pouvoir entre Fidjiens de souche et Indo-Fidjiens se fait tant au sein du Parlement qu'au sein du Cabinet. La Chambre des représentants comprend des sièges réservés aux deux communautés principales ainsi qu'à la communauté rotumane et aux *General Voters*. Ce système permet d'assurer que les différentes ethnies soient représentées au Parlement, et plus particulièrement les Indo-Fidjiens et les Fidjiens autochtones. L'instauration de sièges ouverts marque une rupture avec les Constitutions précédentes. Désormais, sur les 71 sièges de la Chambre des représentants, 25 peuvent être pourvus par un candidat de n'importe quel groupe ethnique et dans ce cas, tous les électeurs résidant aux Fidji peuvent voter, quelle que soit la communauté à laquelle le candidat appartient.

Cette Constitution fidjienne va beaucoup plus loin que les textes constitutionnels précédents dans le partage du pouvoir entre les communautés autochtone et indo-fidjienne, et elle innove en créant, pour la première fois, des sièges « ouverts » à la Chambre des représentants. Le système de vote des préférences doit permettre la représentation, au sein des assemblées, des deux principaux camps politiques et ethniques, tout en accordant une place particulière aux autochtones, reconnus comme premiers occupants du pays, avec l'existence du Grand Conseil des Chefs.

### ***LES ÉLECTIONS DE 1999 ET LE COUP D'ÉTAT DE MAI 2000***

En 1999, après 12 ans à la tête de l'exécutif, le Général-Premier ministre Rabuka se présente avec confiance aux élections. Mais il les perd au détriment du parti travailliste. Son leader, l'Indo-Fidjien Mahendra Chaudhry, est nommé à la tête d'un gouvernement multiracial de coalition.

L'agitation monte dans l'archipel. Le 19 mai 2000, dans la foulée d'une grande manifestation nationaliste dans les rues de Suva, un groupe mené par un homme d'affaires douteux, mi-mélanésien, mi-européen, George Speight, et soutenu par des membres des forces spéciales des *Republic of Fiji Military Forces*, entre en force dans le Parlement (comme l'avait fait Sitiveni Rabuka 13 ans auparavant) et prend en otage le Premier ministre, les ministres et les députés qui s'y trouvent.

Mais, comparé à celui de 1987, le coup de mai 2000 n'est que confusion. L'opération a mal été planifiée, ses meneurs restant dans l'ombre et poussant sur le devant de la scène des acteurs qui n'ont pas l'envergure nécessaire pour la faire réussir. Manquant du support

opérationnel de l'armée dans son ensemble, ses instigateurs ne peuvent pas contrôler la radio, la télévision ni les télécommunications.

L'armée ne s'y rallie pas, au contraire. Son commandant, le *Commodore* Bainimarama, instaure la loi martiale le 29 mai. Il prend la tête de l'exécutif du pays et est ainsi le chef de l'État jusqu'à la signature de l'accord de Muanikau, le 29 juillet. Les putschistes et leurs partisans, qui comptaient sur le soutien des militaires et n'avaient pas prévu leur opposition, se sentent dépossédés de leur action et accusent Frank Bainimarama d'avoir opéré un coup dans leur coup.

Les événements de mai 2000 font connaître le *Commodore* Bainimarama comme défenseur de la démocratie et des institutions fidjiennes face aux agissements des nationalistes mélanésiens. Ayant obtenu la libération des otages (après 55 jours de détention) puis arrêté les meneurs (visibles) du coup, « Frank » Bainimarama installe sans tarder un gouvernement provisoire civil dirigé par Laisenia Qarase, choisi pour des compétences économiques et le fait qu'il n'appartient ni à la classe politique ni à l'establishment coutumier, et retourne à ses fonctions de commandant de l'armée tout en observant les agissements du gouvernement relatifs aux trop lentes enquêtes sur les événements.

Début 2004, à l'approche de l'expiration de son temps de commandement, le *Commodore* se cramponne à son poste et s'oppose au gouvernement pour empêcher que les instigateurs et bénéficiaires du renversement du gouvernement Chaudhry ne continuent à échapper à la justice. Maintenu dans ses fonctions par le Président de la République, malgré l'opposition du Premier ministre, il continue à participer de manière très substantielle à la vie politique du pays.

Malgré les résultats des élections de 2001 et 2006 qui confortent la légitimité de Laisenia Qarase, le *Commander RFMF* reste l'homme fort des Fidji. Aucune sanction véritable n'est prise contre lui alors que son attitude outrepassa ses compétences. Après des mois de confrontation verbale avec le Premier ministre et le ministre de l'intérieur (son ministre de tutelle, Josefa Vosanibola), les prises de position politiques de Frank Bainimarama se radicalisent en septembre 2006 ; ses exigences à l'égard du gouvernement Qarase ne font qu'augmenter, suscitant l'inquiétude et les réactions d'États (Australie, Nouvelle-Zélande, États-Unis, notamment) et d'organisations (l'ONU surtout).

#### ***LE COUP D'ÉTAT DU COMMODORE BAINIMARAMA***

Malgré le très fort soutien que lui apporte la communauté internationale, L. Qarase est très isolé aux Fidji : ni ses ministres, ni les institutions coutumières, ni les autorités religieuses, ni les organisations non-gouvernementales locales ne se mobilisent en sa faveur. Il a tellement montré sa faiblesse que le *Commodore*, conforté dans sa puissance et

lassé de ce qu'il considère comme les mensonges du chef du gouvernement, exige toujours davantage.

Mardi 5 décembre 2006, après avoir, depuis la veille, procédé à diverses actions déjà illégales, dont la récupération (sans violence ni résistance) des armes et munitions de la seule unité de la police qui en détenait, Frank Bainimarama obtient du Président de la République qu'il contraigne le Premier ministre à céder aux exigences des militaires ou à démissionner. Laisenia Qarase refuse et *Ratu* Josefa Iloilo charge le *Commodore* de mettre en place un gouvernement intérimaire. Puis le Président change de position et désavoue le *Commander RFMF*, qui décide de continuer son action, conduisant le quatrième coup d'État fidjien en moins de 20 ans<sup>564</sup>.

Les militaires fidjiens, très majoritairement solidaires et en accord avec leur *Commander*, ne semblaient pourtant pas être prêts à mener un coup d'État, puisque, en 2000, ce sont eux qui avaient évité le bain de sang que le coup n'aurait manqué d'être si le *Commodore* n'avait pris le pouvoir pour.

L'ironie de la situation de la fin de l'année 2006 est que c'est Frank Bainimarama, précisément, qui avait choisi Laisenia Qarase comme Premier ministre intérimaire en 2000, pensant que ce roturier spécialiste des finances publiques saurait rétablir la situation économique (très dégradée) du pays et échapper aux pressions et malversations de la classe politique. L. Qarase, une fois au pouvoir, s'est révélé être très proche des milieux nationalistes et a immédiatement mené une politique destinée à s'assurer le soutien des Fidjiens mélanésiens.

Se déclarant investi d'une mission au service de son pays qui dépasse l'obligation de respecter la Constitution, le *Commodore* se fixe alors pour objectif de finir la tâche commencée en 2000 en empêchant le plein succès du coup d'État conduit par George Speight : il considère de son devoir (et de celui de l'armée dans son ensemble), de faire en sorte que tous les citoyens, sans distinction d'origine, aient les mêmes droits et les mêmes devoirs et que ceux qui ont causés les événements dramatiques de 2000 et/ou qui se sont enrichis indûment soient tous poursuivis et sanctionnés. Ce que le gouvernement Qarase refusait catégoriquement, au nom de la prééminence des intérêts des Fidjiens de souche.

### **2009 : L'INSTALLATION D'UNE VÉRITABLE DICTATURE MILITAIRE**

Début 2009, plus de deux ans après son coup d'État, « Frank » peut se féliciter : sa nomination a été validée en octobre 2008 par la *High Court* de Suva qui a jugé que le Président de la République, en le nommant Premier ministre intérimaire, a agi dans le

---

<sup>564</sup> *Public Declaration of Military Takeover* du 5 décembre 2006. Consultable sur le site Internet du gouvernement fidjien : [www.fiji.gov.fj](http://www.fiji.gov.fj).

cadre de ses compétences constitutionnelles ; la violence a été évitée et les mesures d'urgence levées (alors qu'elles étaient toujours en vigueur, par exemple, dans la capitale du Royaume des Tonga depuis l'émeute de novembre 2006) ; la plupart des institutions et organisations fidjiennes ont cessé de s'opposer à lui et à son action (à commencer par les chefs coutumiers et l'Eglise méthodiste) ; la majorité de la population le soutient (que ce soit par adhésion ou par résignation).

En 2008, une Charte populaire<sup>565</sup> a été élaborée, qui pose les bases de l'évolution du pays. Les mentions de l'appartenance ethnique ont disparu des documents officiels. Les sanctions imposées par certains pays, surtout l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, ont eu pour conséquence une diminution du nombre de touristes se rendant aux Fidji et, donc, l'affaiblissement de l'économie, mais le gouvernement provisoire ne se laisse pas influencer. Le Forum des îles du Pacifique exigeait pour le 1<sup>er</sup> mai l'annonce d'élections avant la fin de l'année 2009, sinon les Fidji seraient exclues de l'organisation. Le gouvernement intérimaire se tourne vers d'autres partenaires, en particulier asiatiques (Chine, Inde, Indonésie, Malaisie) approfondissant les relations, non seulement dans les domaines économique et politique, mais aussi en termes de coopération de défense, qui changeront indéniablement les équilibres régionaux.

Puis, le 9 avril 2009, la *Court of Appeal*, examinant en appel la validité de la nomination de Frank Bainimarama et de la dissolution du Parlement, juge que celles-ci sont illégales et que le Président de la République doit nommer un nouveau Premier ministre intérimaire, ni Laisenia Qarase, ni Frank Bainimarama.

Le soir même, le Commodore déclare admettre le jugement mais vouloir faire appel devant la *Supreme Court*. Le lendemain, le Président de la République annonce qu'il abroge la Constitution de 1998 et gouvernerait par ordonnances (*decrees*), révoque les juges et va nommer un nouveau chef de gouvernement provisoire chargé de diriger le pays jusqu'à des élections, au plus tard en septembre 2014.

Le 11 avril, il renomme Frank Bainimarama Premier ministre pour 5 ans, et celui-ci recompose autour de lui le même gouvernement provisoire. Les détracteurs du *Commodore*, dans le pays et à l'extérieur, renouvèlent leurs sévères critiques. Puis le Président Iloilo prend sa retraite et Ratu Epeli Nailatikau, à l'indéniable charisme personnel, militaire et coutumier, devient le chef de l'État.

Le 1<sup>er</sup> mai 2009, conformément à ce qu'il avait annoncé, le Forum des îles du Pacifique a suspendu les Fidji (mais ne les a pas exclues). Le 1<sup>er</sup> septembre, le Commonwealth a fait de même. En septembre, devant l'Assemblée générale des Nations

---

<sup>565</sup> Voir la *People's Charter for Change, Peace and Progress* sur le site du *National Council for Building a Better Fiji* : [fijipeoplescharter.com.fj](http://fijipeoplescharter.com.fj).

unies, le *Commodore* plaide à nouveau pour la compréhension et la patience de ses partenaires.

\* \* \*

En 2010, l'horizon semble s'éclaircir : l'économie a plutôt bien résisté, malgré la crise économique et financière mondiale. Le pays fonctionne ; certains, et ils sont de plus en plus nombreux, considèrent les avancées déjà réalisées comme un progrès notable<sup>566</sup>. A l'intérieur comme à l'extérieur, les opposants, face à la détermination du régime en place, se font plus résignés et/ou pragmatiques. Le Fond monétaire international, entre autres, apporte son assistance. Les Fidji présideront le Groupe du Fer de Lance mélanésien en cours d'année et comptent sur le soutien des États mélanésiens pour continuer à résister aux détracteurs et mener à bien la politique annoncée. Le retour à la démocratie et la mise en place d'une quatrième Constitution prendront probablement plusieurs années.

---

<sup>566</sup> Voir, par exemple, les écrits du Dr Sitiveni Ratuva, *Senior Lecturer* à l'Université d'Auckland et président de la *Pacific Islands Political Studies Association* : « In fact the « transformation is almost total, it's almost like a revolution, like a scorched earth policy in the way it's been carried out. All the old institutions like the great council of chiefs, the parliament, the Cabinet, the President's position, the judiciary, the civil service, much of those have been reconfigured », *Radio New Zealand International*, le 8 avril 2010 (<http://www.rnzi.com/pages/news.php?op=read&id=52899> consulté le 20 mai 2010).

**TROISIÈME PARTIE**  
**ORGANISATIONS INTERNATIONALES**  
**ET LEADERSHIP RÉGIONAL :**  
**LE SYSTÈME OCÉANIEN**

**PART III**  
**INTERNATIONAL ORGANIZATIONS**  
**AND REGIONAL LEADERSHIP:**  
**THE OCEANIAN SYSTEM**



# CHAPITRE 9

## LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES DU PACIFIQUE SUD

*Romain Capron* \*

---

Résumé : *Ce chapitre tend à présenter les principales organisations internationales du Pacifique Sud en lien avec leur environnement géopolitique. Mais, au-delà d'une simple présentation raisonnée, il s'agit également de faire apparaître les traits nécessaires au renouveau du paysage institutionnel local marqué par des évolutions d'envergure.*

***International organizations of the South Pacific***

Summary: *This chapter tends to present the main international organizations of the South Pacific in connexion with their geopolitical environment. But beyond a simple reasoned presentation, it's also to demonstrate the revival of the local institutional landscape marked by major developments.*

---

Les organisations internationales du Pacifique Sud sont essentiellement des organisations de coopération. Elles doivent apporter leur soutien à des pays membres éloignés les uns des autres par des distances considérables et qui sont soumis aux difficultés de l'isolement. Etant donné la petite taille et les budgets limités<sup>567</sup> de ces

---

\* Conseiller principal d'éducation en poste à Nouméa, Doctorant en droit public, Université de Nantes.

<sup>567</sup> Les organisations internationales qui travaillent dans le Pacifique ne sont pas seulement celles qui y sont basées. Le Pacifique Sud, à l'image d'autres parties du monde peut ainsi compter sur l'aide d'organisations universelles. Celles-ci apportent un financement important sur des projets d'envergure et les organisations du Pacifique ne travaillent pas de manière isolée au sein de la région. Ainsi, en matière de santé publique comme dans d'autres domaines, les organisations internationales universelles apportent leur aide aux organisations régionales, ce qui tend à prouver qu'il y a une dépendance de la région aux subsides internationaux. A titre d'exemple, on peut évoquer le cas de l'Union Européenne, fortement impliquée avec le financement du FED (Fonds européen de Développement). A ce propos, la France a pris l'initiative d'un dialogue constructif avec la Commission Européenne sur la région Pacifique pour se faire l'avocat de la

organisations, il a été décidé ces dernières années de moderniser l'ensemble du réseau des organisations de cette partie du monde à travers une concentration des activités autour de deux organisations principales, la Communauté du Pacifique pour l'assistance technique et le Forum des Iles du Pacifique qui est l'organe politique local. On comprend qu'il soit particulièrement utile de décrire ce processus car il permet finalement de bien mettre en valeur l'importance qu'ont les deux organisations principales. Il était ainsi nécessaire de mettre fin à la dispersion des énergies et des moyens car les organisations régionales se côtoyaient sans réaliser réellement de synergie<sup>568</sup>. Or, dans une zone géographique marquée par des contraintes environnementales fortes, un appui efficace des organisations est essentiel au développement des populations locales.

À travers cet article, notre approche va donc consister à faire une présentation des principales organisations de la région que l'on peut distinguer selon qu'elles soient de coopération technique ou politique. Au sein des organisations de coopération, on opérera une seconde distinction entre celles qui sont centrées sur l'éducation et celles qui œuvrent sur le thème du développement des ressources locales. Ces distinctions permettront de décrire les principaux traits du processus institutionnel de renouvellement actuellement en cours.

### ***I UNE MULTIPLICITE D'ORGANISATIONS AUX BUTS ET AUX MOYENS LIMITÉS***

Nous allons constater que l'étude des organisations locales permet d'affirmer que jusqu'à la réforme qui vient d'être mise en place, le Pacifique voyait se côtoyer un grand

---

région et également de ses collectivités du Pacifique. Les orientations et les objectifs sont décidés à Bruxelles et il est important de noter que les objectifs principaux (réalisation des objectifs de développement du millénaire, énergie, préservation et exploitation durable des ressources naturelles) sont adaptés aux spécificités locales. L'Union Européenne possède des Bureaux à cette fin comme celui de Nouméa. Dans un autre registre, le financement des projets locaux est important pour les organisations et le soutien de la Banque mondiale ou de la Banque asiatique de développement est notable. A titre d'exemple, la Banque mondiale a apporté son aide à un programme de l'Université du Pacifique Sud pour la lutte contre les inégalités qui touchent les femmes. Au-delà d'un simple financement, d'autres organisations apportent leur concours technique. C'est le cas de l'OMS (Organisation Mondiale du Commerce) en matière de santé publique. Cette organisation collabore activement avec la CPS et sa division de Santé publique. On sait qu'elle a notamment fourni du matériel à la CPS et une aide technique pour lutter efficacement contre la grippe aviaire. C'est également le cas de la FAO (*Food and Agriculture Organisation*) qui tente de sécuriser la région sur le plan alimentaire, en lien avec la CPS. Leur travail de collaboration porte ainsi sur la gestion des ressources terrestres.

<sup>568</sup> Il s'agit essentiellement des organisations suivantes : Agence des pêches du Forum (FAA), *Pacific Islands Applied Geoscience Commission* (SOPAC), Programme Régional Océanien pour l'Environnement (PROE), *Fiji School of Medecine* (FSCHM), *Pacific Islands Development Program* (PIDP), *South Pacific Bureau for Educationnal Assessment* (SPBEA), *South Pacific Tourism Organisation* (SPTO), *University of South Pacific* (USP).

nombre d'organisations à l'activité spécialisée et aux moyens limités. Ceci s'explique d'abord par les obligations qu'impose une zone où l'environnement pèse lourdement sur la vie de chacun et où les moyens de formation sont limités en raison de la petite taille des États qui la composent.

#### ***A Les intérêts de la région et ses principaux traits caractéristiques***

##### *1 Les caractéristiques liées à l'immensité du territoire*

Comme chacun sait, le Pacifique Sud recouvre un immense territoire représentant à lui seul 37 % de la surface terrestre sachant que cette zone s'étire sur la moitié de la circonférence du globe ! Dans ces circonstances, on ne peut pas être étonné de constater qu'il n'y pas d'homogénéité culturelle même si les peuples du Pacifique partagent bel et bien un certain nombre de traits culturels. Finalement, la présentation des peuples et des territoires du Pacifique Sud fait apparaître classiquement trois grandes aires géographiques à l'origine essentiellement basées sur des différences de couleur de peau et des préjugés raciaux issus des premiers explorateurs.

- La Mélanésie comprend plusieurs États et territoires dont la Nouvelle-Calédonie qui reste encore pour le moment une terre française. S'y ajoute la Nouvelle-Guinée (Papouasie-Nouvelle-Guinée et partie indonésienne de la Nouvelle-Guinée), les Fidji, le Vanuatu et les îles Salomon. Dans ce premier ensemble, c'est bien la Papouasie-Nouvelle-Guinée qui fait figure de grand pays par sa taille et sa population significativement supérieures aux autres États (462 840 km carrés et 5 931 000 habitants<sup>569</sup>). Pour cette raison, cet État accapare une bonne partie de l'attention et des moyens des organisations régionales d'autant que sa situation sociale et économique est assez mauvaise. C'est sur cette zone que s'exerce le plus visiblement l'influence de l'Australie en raison de sa proximité géographique.

- La Polynésie comprend également un territoire français connu du grand public car assez emblématique sur le plan touristique, la Polynésie française. Cette deuxième zone s'étire sur une immense zone depuis l'île de Pâques jusqu'à la Nouvelle-Zélande. Cette zone comprend également les îles Cook, Niue, les Samoa, les Tokelau, les îles Tonga, les Tuvalu, et une autre collectivité d'outre-mer française, Wallis-et-Futuna. Au-delà de son immensité, il faut constater que cette région est régulièrement frappée par des catastrophes naturelles (séisme, tsunami, cyclone). Les organisations locales sont donc confrontées à deux types de problèmes. Elles doivent certes répondre aux menaces naturelles qui frappent les États de la région mais elles doivent aussi faire face à des coûts de

---

<sup>569</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Source : CIA world factbook.

déplacements très lourds en raison des distances à parcourir pour se rendre dans les différents États<sup>570</sup>.

- Enfin, la troisième zone est constituée par la Micronésie qui est composée des Palaos, des Kiribati, des États Fédérés de Micronésie, des îles Mariannes, des îles Marshall et de Nauru.

La présentation de ces trois zones doit amener une première réflexion. Toutes les organisations du Pacifique Sud tentent de recruter de manière aussi égalitaire que possible du personnel venant de tous les pays et territoires. De même, la gouvernance des organisations doit répondre également à un certain équilibre à ce niveau. Mais au-delà des distinctions entre les zones d'habitation de la région, il y a d'autres caractéristiques sur le Pacifique Sud qu'il faut rappeler afin de bien comprendre l'activité des organisations locales.

Ainsi, à l'intérieur des États ou entre eux, les distances peuvent facilement se mesurer en milliers de kilomètres<sup>571</sup>. Par conséquent, pour des États relativement jeunes<sup>572</sup> et dépourvus de moyens importants, la nécessité de se rencontrer et de coopérer s'est vite fait ressentir. Ce besoin est amplifié par la faiblesse de la densité de population et on comprend aisément qu'il ne soit pas évident de trouver des moyens financiers et des ressources pour de grands pays peu peuplés et constitués souvent d'une multitude de petites îles. C'est dans ce contexte qu'il faut apprécier la multiplication des organisations de coopération et ce n'est que plus tard que viendra, avec le Forum, la nécessité d'une direction politique.

En plus de cette réalité, il faut indiquer qu'il y a des écarts de richesse et de développement très importants dans la zone Pacifique. En effet, des pays comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande ou les territoires sous administration française bénéficient de ressources financières élevées. La conséquence la plus visible en matière d'organisation internationale est le poids de ces États dans les instances dirigeantes des institutions locales et dans leur gouvernance. Le financement de l'aide au développement dans cette zone est évidemment assez dépendant de la volonté de ces États auxquels il convient d'associer les États-Unis et plus récemment la Chine.

---

<sup>570</sup> D'autant que la plupart des compagnies aériennes locales fonctionnent sur la base de monopole et qu'elles pratiquent des tarifs élevés.

<sup>571</sup> Les Kiribati s'étendent sur 3500 km avec une faible population (110 000 habitants) occupant des dizaines d'îles.

<sup>572</sup> Indépendances acquises en 1994 pour les Palaos, en 1970 pour les Fidji, en 1962 pour les Samoa et en 1968 pour Nauru, respectivement des États-Unis, du Royaume-Uni, de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie.

Enfin, on peut souligner l'émergence de cette zone au plan international en raison des enjeux écologiques qu'elle représente et des ressources marines qui y sont exploitées. La proximité avec l'Asie apporte beaucoup à ce dynamisme mais est aussi porteur de changement dans la mesure où la Chine y mène une offensive diplomatique remarquée qui ne manquera pas bientôt de se manifester dans les organisations internationales.

## 2 La gouvernance locale

Sur le plan de la gouvernance locale, on peut schématiser les efforts des pays locaux en indiquant qu'ils ont tenté de stabiliser la situation politique par l'adoption du « Plan Pacifique » (ou « Pacific Plan ») lors du Sommet de Port Moresby<sup>573</sup>. En effet, on a pu faire le constat de l'instabilité des petits États insulaires et la Déclaration de Bitekawa<sup>574</sup> offre en l'occurrence la possibilité au Forum des Îles du Pacifique d'intervenir dans les affaires d'un de ses membres (en l'occurrence les îles Salomon), dans le respect de sa souveraineté, pour y rétablir l'ordre. De même, il y a une tentative de développer un espace économique commun et la mise en œuvre des accords PICTA<sup>575</sup> et PACER<sup>576</sup> va dans ce sens.

L'adoption du Plan Pacifique permet aussi d'avoir une vision à moyen et à long terme d'un développement durable de la région. Le plan tente de répondre à la fois aux préoccupations sécuritaires mises en avant par les deux grands pays de la zone, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et aux préoccupations des petits États de s'assurer un développement durable par la maîtrise de leurs ressources. Notons que les problèmes de sécurité sont liés principalement à une grande vulnérabilité face aux catastrophes naturelles et beaucoup moins à des conflits entre les États de la région.

Enfin, le problème du développement durable est concentré sur la gestion des ressources halieutiques et la maîtrise de l'énergie. En l'absence de source d'énergie, notamment fossile, on comprend mieux la nécessité de développer des ressources alternatives (éolien et solaire) et les organisations régionales apportent dans ce domaine de précieux conseils à des États dépourvus de centre de recherche. Cette région dont une partie est classée au patrimoine mondial de l'UNESCO doit également préserver ses récifs

---

<sup>573</sup> Sommet de Port Moresby, Papouasie-Nouvelle-Guinée, octobre 2005.

<sup>574</sup> C'est dans ce cadre que l'opération RAMSI (*Regional Assistance Mission to Solomon Islands*) a pu être menée afin d'y rétablir la paix et d'assurer une transition vers le scrutin démocratique qui vient de s'y dérouler. Cette nouvelle prérogative du Forum semble désormais bien intégrée.

<sup>575</sup> *Pacific Island Countries Trade Agreement*, qu'on peut traduire en réalité par « Intégration économique des petits États du Pacifique ».

<sup>576</sup> *The Pacific Agreement on Closer Economic Relations*. Il s'agit d'un accord incluant les pays du PICTA avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

coralliens et ses richesses terrestres, comme en témoigne l'incroyable biodiversité de la forêt de Papouasie Nouvelle-Guinée<sup>577</sup>.

Les organisations de coopération ont pu apporter leur soutien dans le domaine des communications et elles ont permis l'amélioration des transports régionaux. Notons qu'elles ont apporté un soutien appuyé dans le domaine de la santé publique (lutte contre le VIH-SIDA en particulier maladies endémiques, diabète...), pour la formation des cadres ou encore pour l'éducation des jeunes et enfin pour une bonne gouvernance.

À partir de ces constats, nous allons observer qu'une bonne présentation des organisations régionales doit faire apparaître l'assistance technique et la gouvernance politique. Mais il faut également dissocier les organisations œuvrant dans le domaine de l'environnement de celles dont l'objectif principal est davantage tourné vers l'éducation et la formation professionnelle.

### ***B Le modèle coopératif au service des États et territoires du Pacifique***

Les États et les territoires de la région ont préféré développer leur coopération multilatérale à travers un modèle classique plutôt qu'à travers un modèle d'intégration. Cela s'explique probablement par la grande différence de régime politique et économique qu'on peut rencontrer dans cette partie du monde. On peut également faire remarquer que de jeunes États n'ont pas voulu porter atteinte à leur souveraineté après avoir gagné le combat de l'indépendance, au point qu'une simple gouvernance politique s'est faite tardive. Enfin, la coopération répondait mieux à une zone géographique tiraillée par des tensions entre des puissances secondaires opposées, comme ce fut le cas de la France et de l'Australie.

Nous ferons donc d'abord un tour d'horizon des organisations de coopération et nous reviendrons ensuite sur la gouvernance politique institutionnelle de la région.

#### *1 Les organisations œuvrant dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle*

Nous allons constater tout d'abord que les moyens limités dont disposent les États de la région les ont conduits à s'unir dans le domaine de la formation professionnelle et de l'éducation à travers différentes organisations qui sont assez originales si on les compare à d'autres institutions présentes dans le monde

- (a) Le Secrétariat général de la Communauté du Pacifique et le South Pacific Bureau for Educational Assessment (SPBEA)

---

<sup>577</sup> Malheureusement, le sous-sol de la forêt papoue regorge de richesses naturelles qui attirent bien des convoitises. La faiblesse des autorités locales conduit à une destruction accélérée de l'environnement. Les multinationales exploitant ses richesses ne respectent d'ailleurs aucun engagement d'ordre écologique.

Nous n'allons pas traiter ici du travail de la Communauté du Pacifique puisque le chapitre suivant de cet ouvrage lui est consacré. Toutefois, dans l'intérêt d'une bonne compréhension du fonctionnement des institutions locales, il faut rappeler quelques points fondamentaux<sup>578</sup>.

Premièrement, il convient de bien noter qu'il s'agit de la plus importante organisation de coopération de la région et elle est la seule à regrouper, de manière significative, les anglophones et les francophones.

De plus, cette organisation jouit d'un certain prestige dans la région car elle est une des plus anciennes, elle a en effet été fondée en 1947<sup>579</sup>. Mais pour en revenir aux formations professionnelles et de l'éducation, le point le plus important qu'il faut souligner c'est que cette organisation a été la grande gagnante du projet de restructuration des organisations locales car elle a absorbé deux organisations régionales plus petites (la SOPAC et le SPBEA) dont une, le SPBEA, qui avait des fonctions d'assistance en matière d'enseignement et de formation professionnelle.

Le SPBEA<sup>580</sup> a été fondé en 1980 afin d'apporter une assistance technique dans le domaine de l'évaluation des qualifications et des politiques éducatives. Le « Bureau » administre deux qualifications (certificats) correspondant à deux zones géographiques différentes : une pour l'ensemble du Pacifique créée en 1989 et l'autre spécifiquement adaptée au Pacifique Sud, instaurée en 2004. Comme la grande majorité des organisations de la région, son siège est situé aux Fidji.

Plus récemment, le Bureau a développé une assistance technique plus large en matière de politique éducative dans le but d'améliorer la qualité de l'éducation. Il s'agit d'aider de petits États à adopter des bonnes pratiques pour améliorer l'efficacité de leurs politiques. Cette assistance s'appuie sur une analyse des principales caractéristiques des États et sur des tests d'évaluation. A ce propos, il faut souligner que cette organisation connaît une certaine reconnaissance internationale puisqu'elle travaille régulièrement avec l'UNICEF et l'UNESCO.

Enfin sur le plan de la composition, l'organisation a neuf pays membres (les Fidji, les Kiribati, les Tuvalu, Nauru, les Tokelau, les îles Tonga, les Samoa, les îles Salomon et le Vanuatu) et on peut bien mesurer la dépendance et l'influence que subissent, en matière d'éducation, ces États lorsque l'on sait que les principaux donateurs sont l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

---

<sup>578</sup> Se référer au chapitre correspondant dans ce même ouvrage. Voir : [www.spc.int](http://www.spc.int)

<sup>579</sup> Signature de la Convention de Canberra.

<sup>580</sup> <http://www.spbea.org.fj/>

Au-delà de ces premières indications, il est particulièrement important de noter que cette organisation était d'une petite taille. C'est ce qui nous amène à mieux comprendre pourquoi, dans le cadre du processus de rationalisation des organismes régionaux, elle a finalement été « avalée » par la Communauté du Pacifique le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Ceci a d'ailleurs fourni l'occasion à cette dernière d'investir dans ce domaine alors qu'elle ne l'avait pas fait jusqu'à présent.

Toutefois, la CPS n'est pourtant pas la seule organisation à intervenir dans ce domaine et l'enseignement supérieur continue de lui échapper.

(b) L'Université du Pacifique Sud<sup>581</sup>

\* Les buts de l'organisation

L'Université du Pacifique Sud doit répondre aux besoins de formation d'un vaste territoire (33 millions de kilomètres carrés dont beaucoup plus d'eau que de terre) contenant toutefois très peu d'habitants (moins de deux millions), ce qui compte vraiment en la matière. Il convient pourtant de ne pas négliger les difficultés posées par une zone aussi grande en termes de transport, le coût pour les étudiants délocalisés étant souvent élevé. Etant donné les contraintes de distance, l'université offre également un programme d'enseignement à distance (USPNET) qui répond aux besoins des îles les plus isolées. Notons aussi les difficultés liées au dépaysement pour les étudiants même si dans ce cas la confrontation des cultures est un objectif recherché.

Quoi qu'il en soit l'Université du Pacifique Sud est le plus grand centre de formation de la région et cette organisation est bien reconnue au niveau local, notamment parce qu'elle a été créée dès 1968. Il faut remarquer l'originalité de cette structure qui est bien une organisation intergouvernementale<sup>582</sup> ce qui est assez rare en matière d'enseignement. Il faut reconnaître que les petits États du Pacifique ont fait preuve d'une grande intelligence en mutualisant leurs moyens dans l'enseignement supérieur qui est par définition très coûteux et il n'existe pas beaucoup d'exemples comme celui-ci dans le monde. On remarquera cependant au passage que les territoires français n'en sont pas membres car ils disposent de structures intégrées au sein du système éducatif métropolitain.

Bien que chacun des pays membres dispose d'un campus de taille plus ou moins importante, il faut préciser que le siège de cette université est aux Fidji car ce pays occupe une place centrale au sein du Pacifique Sud. L'Université est organisée avec trois Facultés

---

<sup>581</sup> *University of South Pacific*, USP. Voir : [www.usp.ac.fj](http://www.usp.ac.fj)

<sup>582</sup> Elle est constituée par 12 pays et territoire membres : les îles Cook, les Fidji, les Kiribati, les îles Marshall, Nauru, Niue, les îles Salomon, les Tokelau, les îles Tonga, les Tuvalu, le Vanuatu et les Samoa.

(Faculté des arts et de droit, Faculté d'économie et de gestion et Faculté des sciences, technologies et d'environnement) dirigées par des doyens et chaque campus est spécialisé dans une branche : le droit, l'agriculture ou encore les technologies.

Enfin, pour répondre à la nature internationale de l'institution, le personnel est recruté d'après des critères de qualité relativement élevés, cependant il est représentatif des différentes souches de populations de la région. Notons que l'Université précise sur son site Internet et à toutes fins utiles que ses diplômés sont ensuite embauchés dans les services publics et privés des États membres à des postes à responsabilité. L'Université tente donc de maintenir un objectif d'excellence bien affiché. C'est en quelque sorte l'équivalent des grandes écoles françaises rapportées à la région. Comme celles-ci, l'Université du Pacifique Sud scolarise et forme majoritairement une population aisée.

Ajoutons cependant qu'une université n'est pas qu'un centre d'enseignement. C'est pourquoi, il faut indiquer que cette institution a tenté de développer des standards de qualité en matière de recherche dans différents domaines. Les plus développés étant le management, les recherches en science de l'éducation, les études marines, l'agriculture, les sciences et la technologie.

\* L'administration de l'Université

Comme toute organisation internationale, cette institution est gouvernée par un conseil composé de représentants des États et territoires membres. Mais le conseil comporte également des enseignants, des étudiants et des représentants de la société civile, notamment des secteurs économiques. Notons aussi que les Secrétariats du Forum des Îles du Pacifique et de la Communauté du Pacifique sont également présents. Enfin, les grands donateurs ont également une place dans l'administration de l'Université (USA, Australie et Nouvelle-Zélande).

Par ailleurs, l'institution dispose d'un « Sénat » qui représente une autorité morale, c'est pourquoi il est plus spécifiquement compétent en matière d'enseignement et de recherche. Cette organisation constitue donc une originalité dans le milieu des organisations internationales qu'il faut toutefois rapprocher de son objectif particulier : l'enseignement supérieur<sup>583</sup>.

La direction de l'établissement est assurée par un Chancelier choisi par les plus hautes autorités des États membres ce qui limite le degré d'autonomie de l'institution. Il est responsable de l'administration générale de l'Université et il est secondé par un Vice-chancelier. L'ensemble constitue une structure de taille respectable puisque plus de 1500

---

<sup>583</sup> L'Université dispose également de comités qui accompagnent la réalisation des décisions des organes principaux.

personnes travaillent régulièrement à l'Université. Pourtant, cette université n'est pas la seule à œuvrer dans la région en matière d'enseignement supérieur.

(c) L'École de médecine des Fidji<sup>584</sup>

En matière d'enseignement, la région dispose également d'une autre université spécifiquement consacrée à la formation des cadres locaux en matière de santé, il s'agit de l'École de médecine basée aux Fidji. Cette institution a pour objectif de devenir un centre de qualité en matière d'éducation supérieure à travers la recherche et la formation professionnelle. Notons qu'il s'agit de la plus ancienne institution en matière de formation professionnelle de la région puisqu'elle a été fondée au XIX<sup>e</sup> siècle, en 1885 précisément. Naturellement, les diplômés de l'École ont vocation à rester dans la région pour la servir. C'est loin d'être évident toutefois car les carrières en Australie ou en Nouvelle-Zélande sont souvent bien plus attractives que celles offertes par les petits pays. L'Université dispose d'un centre de recherche qui est focalisé sur les besoins du Pacifique. C'est ce qui amène l'Université à s'intéresser aux modes de vie des habitants du Pacifique car l'alimentation et l'hygiène de vie ont des conséquences importantes sur la santé et sur l'espérance de vie.

À ce titre, l'École est devenue un centre de ressources documentaires et de recherche pour la région. Enfin, elle assure aussi des formations professionnelles dans tous les domaines de spécialités de la médecine (radiologie, pharmacie, santé publique, etc.), ce qui évite à la région d'être en trop grande situation de dépendance.

Après cette présentation des voies d'intervention des organisations internationales en matière d'enseignement, venons-en à présent au deuxième grand domaine investi par les organisations régionales : l'environnement.

## 2 Les organisations œuvrant dans le domaine de l'environnement

(a) Le Programme régional océanien de l'environnement<sup>585</sup>

L'objectif principal du Programme est d'améliorer à long terme les conditions de vie des habitants de la région. Mais cette amélioration doit se faire selon une répartition équitable et sur la base d'un développement durable. Au départ, il s'agissait simplement d'un forum régulier de discussion pour les leaders de la région. Toutefois, les activités se sont développées notamment dans le domaine économique à travers une coordination des relations avec les USA, dans le domaine de l'éducation à l'environnement et dans la diffusion de l'information sur le Pacifique.

<sup>584</sup> *Fiji School of Medicine (FSCHM)*. Voir : [www.fsm.ac.fj](http://www.fsm.ac.fj)

<sup>585</sup> PROE en français ou PREP en anglais, qui signifie *Pacific Regional Environmental Programme*. Voir : [www.sprep.org/francais.htm](http://www.sprep.org/francais.htm)

Cette organisation possède une structure assez classique. Depuis 1990, l'organisation est ainsi composée de trois organes principaux qui sont : la Conférence, le Comité directeur et le Secrétariat. La Conférence se réunit tous les 3 ans ; elle est composée des chefs de gouvernements<sup>586</sup>. Le Comité directeur se réunit une fois par an pour rénover le programme et s'assurer de sa bonne application.

Le Programme régional océanien de l'environnement (PROE) est donc une organisation intergouvernementale chargée de promouvoir la coopération, d'appuyer les efforts de protection et d'amélioration de l'environnement du Pacifique insulaire de façon à favoriser son développement durable. La motivation essentielle de ce programme est le bien-être des habitants de la région. Comme l'indique clairement son nom, le programme s'occupe de l'environnement avant tout en rapport avec les habitants car l'organisation croit fermement qu'il ne peut y avoir de développement durable sans l'accord des habitants concernés. Ce travail est assuré par une assistance technique qui vise certes à protéger l'environnement en accord avec la population mais surtout à permettre un développement économique sur le long terme.

Soulignons qu'au départ, il ne s'agissait que d'un programme mis en place par la CPS mais les gouvernements en ont fait une organisation régionale en 1980 chargée également des ressources naturelles car ces questions ont pris, ici comme ailleurs, une ampleur significative. Cependant, l'organisation ne compte que 70 employés, ce qui n'en fait pas une grosse organisation même dans le contexte de la région. Quoi qu'il en soit, cette modification a été l'occasion d'envoyer un signal fort en direction de la communauté internationale sur l'attention portée à l'environnement par les gouvernements du Pacifique. D'ailleurs, la communauté internationale est appelée à intervenir car bien qu'il s'agisse d'une organisation régionale, cette structure ne travaille pas seule, elle suit en fait les objectifs définis au niveau mondial et notamment des objectifs du millénaire.

Remarquons également que la légitimité locale de l'organisation est indiscutable car elle regroupe la très grande majorité des pays de la région (17 au total<sup>587</sup>).

On peut du reste résumer son action à travers ses deux programmes essentiels :

---

<sup>586</sup> Les Samoa américaines, les îles Cook, les États Fédérés de Micronésie, les Fidji, la Polynésie française, Guam, Hawaï, les Kiribati, les îles Marshall, Nauru, la Nouvelle-Calédonie, Niue, les îles Mariannes du Nord, les Palaos, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Samoa, les îles Salomon, les îles Tonga, les Tuvalu et le Vanuatu.

<sup>587</sup> Australie, États Fédérés de Micronésie, États-Unis, Fidji, France, Guam, îles Cook, îles Mariannes du Nord, îles Marshall, îles Salomon, Kiribati, Nauru, Niue, Nouvelle-Calédonie, Nouvelle-Zélande, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Polynésie française, Samoa, Samoa américaines, Tokelau, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Wallis-et-Futuna.

- Le premier programme est dénommé « les écosystèmes des îles ». Ce titre assez poétique ne doit pas cacher la réalité du travail. Le programme travaille sur les écosystèmes insulaires et il a pour objet d'aider les pays et territoires océaniques à gérer les ressources insulaires et les écosystèmes océaniques de manière durable afin d'entretenir les modes de vie locaux et l'autosubsistance alimentaire.

- Le deuxième programme porte sur le devenir du Pacifique. Le programme « Avenirs océaniques » a pour objet d'aider les pays et territoires océaniques à s'organiser et à faire face aux menaces et aux pressions qui pèsent sur les systèmes océaniques et insulaires. Plutôt que de gérer chacun à sa façon les ressources locales, ce programme tente de mettre au point des synergies.

(b) L'Agence des pêches du Forum (FAA)

Cette agence<sup>588</sup> analyse le cadre légal des politiques pour la conservation et l'exploitation des thons dans le Pacifique (l'ouest et le centre en fait). L'actualité nous rappelle d'ailleurs que ces questions sont extrêmement sensibles car la réunion de la CITES<sup>589</sup> de mars 2010, qui avait pour objectif de mettre fin à l'exploitation intensive du thon rouge (il s'agit d'une espèce très menacée y compris dans l'immensité du Pacifique), s'est heurtée à une vigoureuse opposition du Japon.

On comprend du reste pourquoi l'organisation travaille autour de deux préoccupations principales qui sont prises en compte à travers deux programmes différents. L'un est centré sur la sauvegarde de la ressource et l'autre sur son exploitation en faveur des peuples du Pacifique. L'intérêt des pays du Pacifique pouvant être opposé à celui des autres pays dans la mesure où ces petits États possèdent de grandes ressources pour de petites populations.

Mais au-delà de ces deux aspects, on peut aussi comprendre qu'un important travail de publication ait été réalisé car, en matière de protection de l'environnement, seule une sensibilisation du grand public semble en mesure de faire la différence.

Enfin, on ne doit pas être surpris de constater que cette institution soit une agence du Forum. En effet, ce type de question fait appel à des décisions au caractère politique incontestable et le Forum des Îles du Pacifique semble mieux équipé pour apporter des réponses solides fondées sur des avis politiques.

(c) Pacific Islands Applied Geoscience Commission (SOPAC)

---

<sup>588</sup> [www.ffa.int](http://www.ffa.int). En anglais, il s'agit du *Pacific Islands Forum Fisheries Agency*.

<sup>589</sup> *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*.

La Commission océanienne de recherches géoscientifiques appliquées est une organisation régionale<sup>590</sup> tournée vers le développement durable. Son Secrétariat est localisé à Suva (aux Fidji) et son travail est défini annuellement par un Conseil. L'institution dispose d'un groupe de conseil technique et elle a mis en place un réseau pour les sciences et la technologie. C'est une organisation assez importante car presque tous les pays de la région en sont membres<sup>591</sup>.

En fait, l'organisation travaille selon trois axes principaux :

- Le programmes des Iles et Océan est focalisé sur la recherche des ressources non vivantes de l'océan. Le programme essaie d'optimiser l'exploitation des matières premières et de résoudre les conflits territoriaux découlant des problèmes de délimitation des zones maritimes<sup>592</sup>.

- Le programme de défense des ressources communautaires. L'objectif est de renforcer les capacités nationales de gestion de l'énergie, de l'eau et des conditions sanitaires. Plus récemment, la Commission est intervenue sur les moyens de communication et les contraintes qu'ils subissent dans le Pacifique.

- Le programme des risques est centré quant à lui sur les réductions des risques liés au management en développant des évaluations de qualité. Il s'agit de réduire le gaspillage de l'argent public et d'implanter des bonnes pratiques notamment par des conseils et des formations.

À l'image des autres organisations de la région, ce sont les États développés qui payent pour le fonctionnement de l'organisation. Il en découle évidemment que ces États ont une influence notable sur les décisions essentielles même si la gouvernance de l'organisation est partagée. C'est ce qui explique assez largement que cette organisation ait rejoint récemment et en grande partie la structure de la CPS.

(d) L'organisation du tourisme du Pacifique Sud<sup>593</sup>

La région du Pacifique Sud est mondialement connue pour les paysages splendides qu'elle offre. Il n'est donc pas très surprenant que le tourisme s'y soit développé au point de devenir une ressource économique majeure. C'est pourquoi une organisation

---

<sup>590</sup> [www.sopac.org](http://www.sopac.org)

<sup>591</sup> Australie, îles Cook, États Fédérés de Micronésie, Fidji, Guam, Kiribati, îles Marshall, Nauru, Nouvelle-Zélande, Niue, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Samoa, îles Salomon, Tonga, Tuvalu, Vanuatu, Samoa américaines, Polynésie française, Tokelau et Nouvelle-Calédonie.

<sup>592</sup> À cet égard, il y a un conflit entre la France et le Vanuatu sur la souveraineté des îles Matthew et Hunter.

<sup>593</sup> *South Pacific Tourism Organisation* (SPTO). Voir : [www.spto.org](http://www.spto.org) et [www.south-pacific.travel](http://www.south-pacific.travel)

internationale spécialisée dans ce domaine ne doit pas surprendre. Elle fait écho en fin de compte aux objectifs que s'est fixée l'Organisation mondiale du tourisme mais dans un cadre régional. L'histoire de cette institution nous apprend qu'elle a été fondée en 1980 en tant qu'association avant de devenir une organisation internationale et, comme de nombreuses autres organisations, elle est basée aux Fidji car cet État jouit d'une position centrale. Remarquons toutefois qu'en raison de sa spécialisation, cette institution fait une large place au secteur privé car, en plus des territoires et des pays membres, plus de 200 associations du commerce touristique sont consultées ou participent à son fonctionnement.

Globalement, l'organisation doit dynamiser le développement économique grâce au tourisme et, pour des raisons de sauvegarde du patrimoine, ceci doit se faire dans un esprit de développement durable. On comprend aussi que cela suppose un renforcement des capacités d'action de la région grâce à une meilleure gestion de l'économie dans son ensemble. Le développement touristique sous-entend toutefois que les cultures locales doivent être respectées et valorisées. Paradoxalement, le tourisme doit aider à leur conservation en apportant des fonds.

Sur le plan administratif, l'organisation dispose d'un Conseil des ministres qui se réunit une fois par an et d'un Bureau des directeurs, qui est en quelque sorte l'exécutif, qui se réunit trois fois par an et qui contient des représentants privés du tourisme. Enfin, l'administration est dirigée par un manager exécutif, ce qui permet de bien faire apparaître la vocation économique de l'organisation. Il ne s'agit pas, en effet, d'un directeur ou d'un secrétaire général. Il existe trois grandes divisions : la division de la planification et de la recherche, la division du marketing et des services aux membres et la division des finances et de l'administration.

L'organisation produit en plus de son action de soutien au tourisme local un certain nombre d'indicateurs statistiques qui permettent d'avoir des indicateurs biannuels, elle a aussi des représentants extérieurs et elle publie un journal. Le marketing publicitaire est aussi son affaire à travers une information destinée au grand public et basée sur les moyens de communications modernes tel qu'Internet qui propose des publicités et des promotions. A ce propos, l'organisation offre aussi des formations, des conférences internationales et des ateliers sont proposés pour perfectionner les pratiques professionnelles.

### ***C Le Forum des Iles du Pacifique et l'impulsion politique de la région***

À côté des organisations de coopération technique, la région du Pacifique Sud dispose d'une organisation à vocation politique qui prend les décisions les plus importantes. On notera d'ailleurs que la France n'est pas membre de droit au sein de cette institution même

si certains de ses territoires y ont un statut d'observateur<sup>594</sup>. Ceci permet de mieux mesurer l'influence en demi-teinte de ce pays sur la région malgré des transferts financiers assez énormes opérés notamment pour ses propres territoires<sup>595</sup>.

Le Forum<sup>596</sup> des Iles du Pacifique est une organisation politique internationale de coopération régionale qui réunit les seize pays indépendants et territoires associés de l'Océanie<sup>597</sup>. La création du Forum date du 5 août 1971<sup>598</sup>, à Wellington (Nouvelle-Zélande), sous le nom de Forum du Pacifique Sud. Le siège de son Secrétariat est à Suva (Fidji) mais l'organisation dispose de personnel dans de petits États comme Nauru ou les Kiribati. L'organisation possède du reste des bureaux de représentation à Auckland, Pékin, Sydney et Tokyo et le choix de l'emplacement de ces bureaux permet de bien saisir les centres de pouvoirs politique et économique importants de la région.

L'organisation est administrée par un Secrétariat qui reçoit un mandat d'action conformément à la réunion annuelle de haut niveau (ministériel). Celui-ci est dirigé par un Secrétaire général qui est responsable de la politique et de l'administration de l'organisation. Ses membres se réunissent chaque année, dans le cadre d'un sommet ; toutefois de nombreuses réunions thématiques se déroulent également en-dehors, notamment afin de faire avancer le consensus de cette communauté océanienne très composite. Le Forum est également compétent pour renforcer la coopération internationale dans la région, ce qui peut s'observer par sa présence au sein d'autres institutions<sup>599</sup>.

---

<sup>594</sup> La France aimerait développer avec le Forum des Iles du Pacifique un partenariat privilégié lui permettant de mettre en place un dialogue politique. Les déplacements des ministres français de l'Outre-mer en Australie ont permis d'établir la Déclaration tripartite sur la coopération en matière de lutte contre la pêche illicite dans le Pacifique insulaire, ce qui tend à confirmer que la demande française correspond à une attente de ces pays. Le Sommet France-Océanie du 26 juin 2006, renouvelé en 2009 (avec bien des difficultés en raison du refus du Président de la République et du Premier ministre de s'y déplacer), contribue certainement à renforcer un partenariat actif avec l'Océanie.

<sup>595</sup> Environ 3 milliards d'euros en 2009 pour une population de moins de 500 000 habitants en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna. Ce résultat ne tient pas compte des sommes dépensées au titre de l'aide publique apportée aux organisations locales et aux États.

<sup>596</sup> [www.forumsec.org.fj](http://www.forumsec.org.fj).

<sup>597</sup> L'Australie, les îles Cook, les États Fédérés de Micronésie, les Fidji, les Kiribati, Nauru, la Nouvelle-Zélande, Niue, les Palaos, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les îles Marshall, les Samoa, les îles Salomon, les îles Tonga, les Tuvalu et le Vanuatu. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, autrefois simples observateurs, sont devenus membres associés en 2006. La Banque asiatique de développement, les Tokelau et Wallis-et-Futuna sont des observateurs. Enfin, le Timor oriental est observateur spécial.

<sup>598</sup> En 2000, le nom a été changé.

<sup>599</sup> *Fiji School of Medicine (FSchM), Pacific Islands Forum Fisheries Agency (FFA), Pacific Islands Development Programme (PIDP), Secretariat of the Pacific Community (SPC), Pacific Islands Applied*

L'organisation est dirigée par un conseil annuel des chefs d'État et de gouvernement. Le Forum discute aussi avec treize partenaires<sup>600</sup> qui ont d'une manière ou d'une autre une influence sur cette partie de la planète pour des raisons financières notamment. Notons qu'à sa création, le Forum avait pour principale tâche le développement économique et ce n'est que plus tard qu'il est devenu une organisation de gouvernance politique. D'ailleurs, l'activité de l'organisation continue de répondre aux priorités définies par un accord entre membres de 2005. Il s'agit :

- de conseils en politique publique pour améliorer l'application des décisions ;
- de coordination et d'assistance pour améliorer les décisions des leaders ;
- d'assister les réunions ministérielles et les groupes de travail.

Soulignons également, au titre de son influence politique, son rôle au sein du CROP (*Council of Regional Organisations in the Pacific*) qui est le conseil des onze plus grosses organisations de la région.

Observons à présent dans le détail, après cette présentation des principales organisations régionales, comment la région est parvenue à mettre en place ce nouveau paysage institutionnel.

## **II LA RECONSTRUCTION DU PAYSAGE DES ORGANISATIONS LOCALES**

Comme nous l'avons indiqué, une bonne présentation des organisations du Pacifique Sud ne peut pas faire l'impasse sur le profond mouvement de rénovation qui se développe actuellement. Nous avons indiqué que la CPS avait absorbé récemment le SOPAC et le SPBEA et que de même le Forum avait absorbé l'Agence des pêches. Nous allons maintenant décrire les raisons de ces modifications et les outils qui ont permis de les mettre en place.

### **A Le CROP**

Le Conseil des organisations régionales du Pacifique<sup>601</sup> est un comité *ad hoc* composé par les dirigeants des organisations internationales dont la présidence revient de

---

*Geoscience Commission (SOPAC), South Pacific Board for Educational Assessment (SPBEA), Pacific Islands Forum Secretariat (PIFS), Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme (SPREP), South Pacific Tourism Organisation (SPTO), University of the South Pacific (USP), Pacific Power Association (PPA).*

<sup>600</sup> Il s'agit du Canada, de la Chine, de l'Union Européenne, de la France, de l'Inde, de l'Indonésie, de l'Italie, du Japon, de la Corée, de la Malaisie, des Philippines, de la Thaïlande, du Royaume-Uni et bien évidemment des États-Unis.

<sup>601</sup> Autrefois SPOCC pour *South Pacific Organisations Coordinating Committee* avant le 1<sup>er</sup> juillet 1999.

fait en permanence au Secrétariat général du Forum des Iles du Pacifique. Le Secrétariat du Forum est également le Secrétariat du CROP. Il se réunit au moins une fois par an et parfois plus selon les nécessités. Conformément à sa charte constitutive<sup>602</sup>, le Comité doit discuter et coordonner la politique et le travail des organisations de la région pour éviter des gaspillages et des redondances. Ce n'est pas une structure institutionnelle et encore moins une organisation régionale ayant sa propre stratégie mais cette instance de discussion fait le point sur les questions clefs en rapport avec les organisations de la région. Ce mécanisme permet finalement d'améliorer la coordination et la coopération entre les organisations. Le CROP est composé des huit directeurs des principales organisations de la région tandis que d'autres institutions n'y sont que des observateurs. Cette composition élargie doit permettre de mettre au point des objectifs communs mais elle révèle aussi une certaine hiérarchie des institutions dans la région.

### **B Le RIF**

Le RIF<sup>603</sup> est un mouvement de réforme régional qui a pour objectif de changer la structure des institutions du Pacifique.

Cette réforme a été lancée en 2006 dans le cadre du Plan Pacifique<sup>604</sup> approuvé par le Forum des Iles du Pacifique. Elle part du constat du rôle central des organisations et de la nécessité de changement dans la région afin d'améliorer leur efficacité. Cette évolution a été discutée dans le cadre du CROP puisque les organisations y sont représentées à différents niveaux. On a alors constaté la grande dispersion des relations et des objectifs et la nécessité dans des conditions budgétaires limitées de rénover l'ensemble. Finalement, il fut décidé de recentrer les activités autour des deux organisations principales et de deux modes de fonctionnement. Il fallait d'abord mettre en place une organisation à vocation politique plus forte autour du Secrétariat du Forum. Il fallait deuxièmement consolider l'assistance technique autour d'une organisation principale, la Communauté du Pacifique. Enfin, il fallait constituer un troisième pôle regroupant les activités de formations professionnelles et d'enseignement<sup>605</sup>. Concrètement cela signifiait que la CPS et le Forum devait prendre plus de place et intégrer dans leur structure soit d'autres organisations soit une partie de leurs programmes.

---

<sup>602</sup> *Council of Regional Organisations in the Pacific (CROP)*, charter, April 2000. Secrétariat général du Forum des Iles du Pacifique.

<sup>603</sup> *Regional Institutional Framework*.

<sup>604</sup> PPAC, *Pacific Plan Action Committee*, octobre 2006.

<sup>605</sup> *Reforming the Pacific Regional Institutional Framework*, August 2006, Report for the Pacific Islands Forum Secretariat, (Kaliopate Tavola, Makurita Baaro, Lucy Bogari, Lourdes Pangelina, Adrian Simcock, Epa Tuioti).

Après des retards et des hésitations à caractère politique, c'est donc ce qui fut décidé et exécuté au cours des années 2009 et 2010. De fait, le leadership supposé du Forum et de la CPS fut ainsi confirmé par cette évolution institutionnelle importante. Finalement, la CPS a ainsi pris le contrôle du SOPAC (*Pacific Islands Applied Geoscience Commission* ou Commission océanienne de recherches géoscientifiques appliquées) à hauteur de 85 % au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Elle a ajouté aussi à sa structure le SPBEA (*South Pacific Board for Educational Assesment* ou Bureau du Pacifique Sud pour l'évaluation de l'éducation) à 100 % au 1<sup>er</sup> janvier 2010<sup>606</sup>. Quant au Forum, sa principale modification a été concrétisée par le rattachement de l'Agence des pêches du Pacifique qui avait un rôle politique important en raison des réglementations internationales comme nous avons eu l'occasion de l'expliquer.

### ***C Le renforcement du Forum et de la CPS***

Il ne fait pas de doute que ces évolutions ont considérablement renforcé le rôle des deux organisations qui ont d'ailleurs pu imposer leurs points de vue aux autres institutions. Si la structure du Forum n'a pas considérablement été agrandie, sa légitimité politique a été renforcée. Quant à la CPS, ses efforts de rationalisation budgétaire et sa politique de meilleure gestion (reconnue ces dernières années par un accroissement rapide de son budget) lui ont été très bénéfiques.

\* \* \*

On peut constater que le paysage des organisations locales est en train d'évoluer rapidement afin de rationaliser les dépenses et les énergies. Au final, il faut retenir qu'il y a deux organisations principales : la Communauté du Pacifique et son pendant politique le Forum. On peut constater aussi que la grande majorité des organisations de la région sont centrées sur les Fidji pour des raisons de géographie évidentes et aussi pour minimiser les coûts de déplacement dans une si grande région.

Ainsi, les organisations locales répondent à deux préoccupations principales des populations de cette zone. Elles concentrent leurs efforts sur les formations professionnelles et sur les moyens d'éducation. Elles s'activent aussi autour du thème de l'environnement que ce soit pour s'en protéger ou pour le conserver.

Enfin, une étude des principaux bailleurs de fonds et de la composition des membres des organisations locales fait clairement apparaître le rôle de leadership de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande bien avant celui de la France.

---

<sup>606</sup> SPC, Special session of the CRGA, Lami, Fiji Islands, 9 July 2009. Agenda Items 2.1 & 2.2.

# CHAPITRE 10

## LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA COMMUNAUTÉ DU PACIFIQUE, CPS

*Romain Capron\**

---

Résumé : *L'objet du présent chapitre est de présenter une synthèse rapide du Secrétariat général de la Communauté du Pacifique (CPS) qui reste une organisation internationale relativement méconnue. Toutefois, la Communauté du Pacifique joue un rôle prépondérant et de plus en plus important au sein du Pacifique. C'est pourquoi il semble utile d'en faire une présentation à l'heure où le Pacifique suscite les convoitises des grandes puissances en raison de ses énormes ressources maritimes.*

### *The Secretariat of the Pacific Community, SPC*

Summary: *This paper provides a brief description of the Secretariat of the Pacific Community (SPC), an inter-governmental organization based in the Pacific region, but little known outside the region. Nevertheless, SPC plays an important role within the Pacific Community and it is becoming increasingly more active in the region. Additionally, it is very important to have a better understanding of this international organization because of renewed considerations of the Pacific region by the main international and strategically powerful countries.*

---

La présentation de cette organisation fait d'abord apparaître une spécificité dans le Pacifique. En effet, c'est la seule organisation qui soit bilingue en raison de la présence de la France et de ses territoires. Par ailleurs, le siège de l'organisation est basé à Nouméa bien que cette position ait été à plusieurs reprises critiquée car la Nouvelle-Calédonie n'est pas géographiquement idéalement bien placée par rapport à l'ensemble des îles du Pacifique. Ceci témoigne en tout cas de l'effort diplomatique de la France dans la région océanienne.

Peu d'ouvrages ont été écrits sur cette organisation internationale qui reste relativement méconnue au-delà des spécialistes. Toutefois, l'organisation a connu un

---

\* Conseiller principal d'éducation en poste à Nouméa, Doctorant en droit public, Université de Nantes.

développement important au cours des années quatre-vingt-dix, qui se concrétise notamment par l'augmentation régulière de son budget et par une meilleure intégration au sein de la communauté internationale. Des efforts importants de rationalisation des programmes ont été entrepris et l'organisation a pu récemment renforcer sa position et son image.

Avant de rentrer dans le détail de son fonctionnement, il faut du reste indiquer qu'il s'agit exclusivement d'une organisation de coopération technique. Cela signifie que son activité se limite à des conseils dans un nombre important de domaines et plus particulièrement dans la santé et la pêche. Enfin, l'intérêt principal d'une réflexion sur la CPS repose aujourd'hui sur le mouvement régional de rationalisation des organisations internationales dans le Pacifique au sein duquel cette organisation joue un rôle principal.

## ***I HISTOIRE DE LA CPS***

### ***A Principales évolutions de l'organisation depuis sa création***

L'organisation a été fondée en 1947 après la signature de son acte constitutif, la Convention de Canberra<sup>607</sup>, et elle est la plus ancienne organisation de la région du Pacifique. Ainsi, la CPS a pour objectif de servir les intérêts de la région du même nom<sup>608</sup>. Pour cela et à la lecture de son organigramme, on s'aperçoit qu'il y a trois divisions principales : ressources sociales, ressources terrestres et ressources maritimes. Par ailleurs, l'histoire récente de la CPS décrit une évolution rapide de sa structure. Cette évolution institutionnelle a consisté à modifier la Convention de Canberra pour en faire un

---

<sup>607</sup> Convention de Canberra instituant la Commission du Pacifique Sud, signée le 6 février 1947 et entrée en vigueur le 29 juillet 1948. Par la suite, la Convention a connu plusieurs évolutions institutionnelles importantes suite à l'adoption d'amendements, des mémorandums de Rarotonga et de Nouméa mais aussi de la Déclaration de Tahiti Nui.

<sup>608</sup> Secrétariat général de la Communauté du Pacifique, CPS ou SPC en anglais. Le S du sigle CPS signifie désormais « Secrétariat général », autrefois il s'agissait de « Sud » (la Commission du Pacifique Sud ou CPS) ; ce changement est intervenu en 1997 avec l'arrivée de territoires du Pacifique Nord. La région recouvre en fait trente millions de kilomètres carrés, elle est divisée en trois entités (Micronésie, Polynésie et Mélanésie) qui ensemble forment l'Océanie. Le tout représente 7500 îles et 7,5 millions d'habitants (dont 5,5 uniquement en Papouasie-Nouvelle-Guinée). Cette organisation internationale rassemble les États-Unis, la France, l'Australie et la Nouvelle-Zélande et un ensemble de territoires associés et de petits États. Seule la Papouasie-Nouvelle-Guinée dispose d'une taille et d'une population relativement importante à côté des États développés. C'est pourquoi la Papouasie-Nouvelle-Guinée avec ses presque 6 millions d'habitants consomme une grande partie des ressources de la CPS. Son faible niveau de développement exige aussi une attention toute particulière de la part de l'organisation, notamment dans le domaine médical.

instrument de liberté au service des peuples indigènes<sup>609</sup>. Du reste, la CPS se définit comme apolitique et, depuis les années soixante-dix, le Forum des îles du Pacifique<sup>610</sup> est devenu l'organe directeur et politique de la région Pacifique et la réalisation technique est dévolue à la CPS, ce qui n'empêche pas une certaine concurrence entre les deux entités.

Depuis sa création, la CPS est un organisme apolitique d'aide technique et de recherche, à vocation consultative. C'est sa capacité d'adaptation aux conditions géopolitiques de la région (indépendance de territoires et conditions socio-économiques et écologiques en évolution) qui a permis à l'organisation de répondre efficacement aux défis actuels. La création de la CPS a aussi permis de faire émerger une région partageant un ensemble d'intérêts communs alors qu'existent des différences culturelles importantes.

Ce n'est qu'en 1997 que l'organisation a pris le nom de Secrétariat général de la Communauté du Pacifique suite à la décision d'ouverture au Pacifique Nord. Après cette réforme, il a été institué un Secrétariat général de la Communauté du Pacifique pour bien distinguer la Conférence de la Communauté du Pacifique qui permet de réunir tous les États membres de l'organisation et le Secrétariat qui en applique les décisions. C'est en 1999 qu'a lieu la première Conférence de la Communauté du Pacifique à proprement parler. C'est aussi à partir de ces modifications que la Commission va s'élargir géographiquement avec des membres du Pacifique Nord et instaurer l'égalité des membres et territoires.

Ainsi, la Commission du Pacifique Sud a été fondée en 1947 par la Convention de Canberra, conclue entre les États qui administraient des territoires dans le Pacifique (Australie, États-Unis, France, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas et Royaume-Uni). Mais, aujourd'hui, les vingt-deux États et territoires insulaires du Pacifique sont devenus membres de la CPS, de même que les quatre grands pays toujours présents<sup>611</sup>. Du reste, le principe de l'égalité des membres a été poussé loin puisque chaque membre (États indépendants ou pas) a droit à une voix. Toutefois, conformément à la tradition océanienne, tout est réalisé pour que les débats aboutissent par consensus plutôt que par vote.

---

<sup>609</sup> Selon l'expression utilisée par l'institution notamment dans les documents des années quatre-vingt. A l'heure actuelle, un vaste projet de rapprochement et de fusion entre plusieurs organisations du Pacifique est à l'étude. A cette occasion, la CPS serait le centre de la nouvelle entité pour la coopération technique.

<sup>610</sup> Le Forum des îles du Pacifique est l'institution politique locale. Les deux organisations sont en fait en concurrence pour le leadership local.

<sup>611</sup> Les Pays-Bas ne sont plus membres depuis 1962 et le Royaume-Uni a quitté la CPS en 2005.

Les modifications les plus importantes ont porté sur l'ouverture au Pacifique Nord (en novembre 1951<sup>612</sup>) et sur l'amélioration des procédures internes quant à la prise en compte du statut des territoires et des nouveaux États indépendants (1964<sup>613</sup>, 1983<sup>614</sup>). Ainsi, un important changement est intervenu en 1962 avec le retrait de la Nouvelle-Guinée Hollandaise. Du reste, la Convention de Canberra ne prévoyait pas de tel cas de figure. Une modification à la Convention fut donc signée à Londres le 6 octobre 1964 ce qui permit aux territoires devenus indépendants de devenir membres à part entière de l'organisation. Ainsi, les Samoa occidentales devinrent membre de plein droit de la Commission du Pacifique Sud le 17 juillet 1965 et furent ensuite suivis par Nauru, le 24 juillet 1969 et par Fidji, le 5 mai 1971.

Il est important de noter que les territoires et les États indépendants ont un statut d'égalité au sein de l'organisation. C'est le changement le plus sensible dans le fonctionnement de la CPS qui s'est produit en 1983, lors de la vingt-troisième Conférence de la Communauté du Pacifique Sud tenue à Saipan. Lors de cette Conférence, tous les anciens membres associés de la Commission du Pacifique Sud en devinrent membres de plein droit. L'accord de modification touchait également la procédure de vote : auparavant, chaque membre disposait d'une voix. Le nouveau système donnait ainsi aux membres une voix pour chaque territoire sous son administration. Cette voix étant accordée automatiquement au territoire après une éventuelle indépendance. Ainsi, au départ, l'Australie avait cinq voix, la France, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les États-Unis, quatre.

Après avoir connu des périodes difficiles, l'histoire récente de la CPS a surtout été marquée par un important développement de ses ressources financières. On peut avoir une idée très précise de son budget à la lecture du compte-rendu de la quatrième Conférence de la Communauté du Pacifique à Koror, République de Palau<sup>615</sup>, le 18 novembre 2005. Ainsi, le budget pour l'année 2006 fut porté à 33,6 millions d'UCOM<sup>616</sup>. Ceci représente

---

<sup>612</sup> Guam et d'autres territoires sous tutelle sont alors ajoutés à la zone d'influence de la CPS. Lors du 50<sup>e</sup> anniversaire de l'organisation, en 1997, sa dénomination changea définitivement. Ainsi, la Commission du Pacifique Sud est devenue le Secrétariat général de la Communauté du Pacifique ce qui permit de maintenir le même sigle, CPS. En revanche, le nom « Communauté » reflète bien l'état d'esprit océanien.

<sup>613</sup> Accession à l'indépendance de territoires qui deviennent membres de la CPS, comme les Samoa occidentales.

<sup>614</sup> Conférence de Saipan qui a permis l'intégration de plein droit de tous les territoires quel que soit leur statut politique.

<sup>615</sup> Pour l'anecdote, la République de Palau est une jeune nation indépendante depuis 1994, année de son émancipation des États-Unis. Le pays a pour capitale Melekeok depuis 2002.

<sup>616</sup> L'UCOM correspond à la valeur combinée des différentes monnaies. Sa valeur est très proche du dollar américain.

une augmentation de 66 % en 6 ans. Moins de 10 % des fonds servent à l'administration et ce sont surtout les contributions non statutaires qui ont le plus augmenté, elles représentent en 2006 74 % du budget. Les contributions extraordinaires sont par ailleurs le fait des pays membres riches (France, Nouvelle-Zélande et Australie) et il s'agit du financement de projets annuels ou biannuels de l'organisation. Ceci concourt toutefois à fragiliser la pérennité et la solidité financière de l'organisation. L'organisation reçoit aussi des fonds de la Banque Asiatique de développement et négocie actuellement avec d'autres partenaires, notamment l'Union européenne et les États-Unis<sup>617</sup>.

Une partie très importante des dépenses de l'organisation est consacrée aux salaires des personnels<sup>618</sup>. Toutefois, il ne faut pas être trop étonné puisque l'organisation fournit essentiellement des conseils à ses membres et un ensemble varié de formations. Par ailleurs, étant donné l'étendue de la zone à couvrir et la situation de monopole des compagnies aériennes locales, il est compréhensible que les coûts humains et logistiques soient élevés.

### ***B Conditions géopolitiques de l'activité de la CPS***

Sur le plan politique, il est assez évident que l'organisation est plutôt dominée par l'Australie qui participe de manière importante à son budget (pour au moins 30 % du budget total) et qui exerce le rôle de puissance régionale dans le Pacifique Sud. L'hégémonie de ce pays peut aussi se mesurer en nombre d'années passées à la direction de l'organisation et par le nombre de dirigeants australiens (10 ans et 3 directeurs, l'Australie est le seul pays à avoir placé plus d'une fois un directeur général). Le poids de l'Australie s'est aussi manifesté lors de la rénovation du siège dans les années quatre-vingt-dix puisque c'est ce pays qui l'a entièrement financé. Les tensions qui pouvaient apparaître entre ce pays et la France sont moins évidentes ces dernières années, probablement pour faire contre poids aux initiatives diplomatiques chinoises dans la région. En effet, ce pays a noué de très nombreuses relations avec des États du Pacifique en échange d'un soutien actif de ceux-ci contre Taiwan par exemple. Les relations entre la France et la Nouvelle-Zélande semblent aussi assagies dans la mesure où l'arrêt des essais nucléaires a été officialisé.

---

<sup>617</sup> Nous avons eu plusieurs conversations intéressantes avec M. Richard Mann, Directeur adjoint de la CPS, à ce sujet. Il a tenu à souligner le dynamisme et la reconnaissance de l'organisation sur le plan international qui se concrétisent par l'augmentation rapide et progressive de son budget ces dernières années.

<sup>618</sup> Ils sont 285 au 1<sup>er</sup> mai 2007 avec deux statuts distincts. Il convient de distinguer les expatriés des personnes recrutées localement et bénéficiant de conditions moins avantageuses. Les contrats vont de 1 an à 3 ans et sont renouvelables une fois en règle générale. Toutefois, après une période de six ans, un nouvel appel d'offre international est lancé.

Au sein du Pacifique, la CPS apparaît comme l'organisation principale mais elle est concurrencée par le Forum des îles du Pacifique qui est l'organisation politique la plus importante. Les deux organisations ont d'ailleurs un projet avancé de restructuration des organisations du Pacifique et elles se verraient bien toutes les deux au sommet d'une nouvelle entité. Toutefois, la CPS semble avoir compris qu'elle aurait du mal à résister au Forum puisque celui-ci est l'organisation politique. Il a donc été question un temps de rassembler les organisations du Pacifique au sein d'une nouvelle structure<sup>619</sup> dont la CPS serait le chef de file pour l'assistance technique. Ce projet a d'abord été bloqué par les responsables politiques qui n'ont pas voulu rassembler l'ensemble des organisations techniques sous la houlette de la CPS. Finalement, la CPS va prendre le contrôle du SOPAC (*Pacific Islands Applied Geoscience Commission* ou Commission océanienne de recherches géo-scientifiques appliquées) à hauteur de 85 % à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010<sup>620</sup>. Elle ajoutera aussi à sa structure le SPBEA (*South Pacific Board for Educational Assessment*, Bureau du Pacifique Sud pour l'évaluation de l'éducation), à 100 % à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

## II STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DE LA CPS

### A Structure de la CPS

Pour avoir une vision complète du fonctionnement de l'organisation, il convient de s'arrêter sur la Convention de Canberra modifiée à plusieurs reprises et sur la Déclaration de Tahiti Nui de 1999<sup>621</sup> révisée en 2005 qui, sans être un texte à valeur juridique,

<sup>619</sup> Il s'agit du projet RIF (*Regional Institutional Framework* ou Structure régionale institutionnelle).

<sup>620</sup> Report of the joint meeting of SOPAC, SCP and SPREP governing bodies on the regional institutional framework, Lami, Fiji Islands, 7-9 July 2009.

<sup>621</sup> La Déclaration de Tahiti Nui adoptée en décembre 1999 (légèrement révisée en 2005) par la première Conférence de la Communauté du Pacifique permet à l'organisation de se rénover plus profondément. La première partie de la Déclaration traite de l'Identité. Il est rappelé que la Communauté du Pacifique est une organisation « d'assistance technique, de formation et de recherche ». C'est au sein de la troisième partie que l'on parle de la structure de la Communauté du Pacifique. La Conférence se réunit tous les deux ans. Elle établit la politique générale sur proposition du CRGA et du Secrétariat général de la Communauté du Pacifique. Elle nomme le Directeur général et elle supervise son travail. Enfin, ces décisions doivent être prises par consensus sauf exception. Le CRGA surveille le budget et l'exécution des programmes, il se réunit tous les ans et il encadre le travail du Directeur général. Il est le fonctionnaire le plus haut placé et il est responsable de la CPS. Une quatrième partie traite du Secrétariat général. La division du travail de la Communauté du Pacifique y est expliquée ainsi que les règles de recrutement du personnel. Ainsi, pour l'éducation et plus particulièrement la formation professionnelle, c'est la division des ressources sociales qui est compétente. Il existe toutefois, au sein de la division des ressources marines, plusieurs petits programmes qui s'adressent aux petits États membres et qui visent à leur apprendre la gestion des ressources de la mer. Chaque division de la CPS est dirigée par un Directeur. Les services de l'organisation s'adressent aux gouvernements, aux ONG et au secteur privé. La nécessité des relations avec les autres institutions est rappelée par la suite (relation avec les ONG, les bailleurs de fonds, les autres organisations

présente tout de même une synthèse pratique du fonctionnement de l'organisation. A cela, il convient aussi d'ajouter l'accord de siège conclu avec le gouvernement français.

Le statut juridique de la CPS est clairement celui d'une organisation de coopération car il faut expliquer que celle-ci dispose de la personnalité juridique au terme de l'accord du 20 février 1953 qui a été récemment revu<sup>622</sup>. Toutefois, à la lecture de ces deux accords, la CPS ne semble pas disposer d'une capacité d'action très importante sur le plan international. En tout cas, elle est moins étoffée que d'autres organisations et, dans la pratique, sa réalité juridique internationale est parfois contestée notamment par son manque de visibilité et par son absence de participation à la société internationale ; ce que les dirigeants ont toutefois bien développé ces dernières années. Ainsi, l'évolution favorable de l'organisation ces dernières années sur le plan budgétaire et la multiplication des accords de partenariat avec d'autres organisations semblent indiquer une évolution favorable quant à sa réalité juridique.

La CPS dispose de deux structures principales et d'un secrétariat :

- La structure principale de la CPS est la Conférence générale (Conférence de la Communauté du Pacifique) qui se réunit normalement tous les deux ans. C'est elle qui définit les priorités de l'organisation et qui nomme le Directeur général. Il s'agit d'un organe plénier qui rassemble des représentants officiels de tous les membres. Les orientations de la Communauté du Pacifique sont donc élaborées au sein de la Conférence, tous les deux ans. Au sein de la Conférence, les gouvernements sont représentés par deux commissaires dont un détient le rôle principal<sup>623</sup>, mais la Conférence de la Communauté du Pacifique est normalement composée de ministres. Les décisions y sont prises sur la base des voix attribuées pour chaque État et ses territoires, à égalité de traitement et de vote. Selon la nature des décisions, la majorité requise peut varier mais il faut obtenir le consensus pour valider le budget<sup>624</sup>. D'une manière générale, la Conférence prend ses décisions par consensus comme le rappelle la Déclaration de Tahiti Nui dans son paragraphe 16. Par ailleurs, la Conférence peut créer des comités, si elle le juge

---

régionales). Enfin, le Secrétariat général bénéficie des immunités et avantages accordés habituellement dans ce cas de figure.

<sup>622</sup> Accord de siège conclu avec la France, article 2 de l'accord du 6 mai 2003. A travers ce dernier accord, il y a des articles qui définissent l'immunité juridique dont bénéficient les personnels dans l'exercice de leurs fonctions et l'immunité diplomatique du Directeur général et de ses adjoints, article 15. Par ailleurs, le siège est fixé définitivement à Nouméa. L'organisation en tant que telle bénéficie de l'inviolabilité de ses archives et de ses biens, articles 3, 4 et 12.

<sup>623</sup> Paragraphe 12 de la Déclaration de Tahiti Nui et article 3 de la Convention de Canberra. Le travail de la Conférence est longuement détaillé par les mémorandums d'entente de 1974 et 1976.

<sup>624</sup> Article 5 de la Convention de Canberra.

nécessaire, et elle nomme le Directeur général (paragraphe 14). La Conférence dispose donc d'une compétence générale qui lui permet de prendre part directement aux programmes de la Communauté du Pacifique. Toutefois, cette capacité est limitée conformément aux compétences de l'organisation à un rôle technique d'assistance aux États et territoires membres et par son incapacité, dans la pratique, à proposer des traités internationaux. Mais la Commission pourra aussi favoriser des recherches scientifiques, coordonner des projets locaux, fournir une assistance aux pays membres et travailler avec les organisations non gouvernementales. D'une manière générale, la Commission sera un organe consultatif qui apportera ses avis dans le développement économique et social aux membres. L'importance de la CPS dans son appui technique aux membres a par ailleurs été rappelée dans la Déclaration de Tahiti Nui de 1999, révisée en 2005. Au terme de ces deux documents, il est convenu que le champ d'action de la CPS est théoriquement illimité<sup>625</sup> pourvu que celle-ci reste toujours apolitique et qu'il n'y ait pas redondance avec les activités des autres organisations de la région.

- Le second organe est le CRGA (Comité des représentants des gouvernements et des administrations) qui se réunit en l'absence de la Conférence de la Communauté du Pacifique et qui assure un travail de suivi des décisions de la Conférence. Le CGRA<sup>626</sup> est habilité à prendre la plupart des décisions concernant le fonctionnement de la Communauté du Pacifique, y compris en lieu et place de la Conférence quand celle-ci n'est pas réunie<sup>627</sup>. Celui-ci est par ailleurs composé de hauts fonctionnaires des États et territoires. Tout comme la Conférence, le Comité prend ses décisions par consensus et plus rarement par le vote et chaque délégué dispose d'une seule voix<sup>628</sup>. Il contrôle donc et instruit, plus régulièrement que la Conférence, toutes les activités de la Communauté du Pacifique. Du reste, il dispose également de pouvoirs importants pour mesurer et apprécier le travail du Directeur général. Ainsi, il conseille ou approuve le budget selon que la Conférence se soit réunie ou non. Il se réunit tous les ans et il approuve le programme de

---

<sup>625</sup> Note 33 de la Déclaration de Tahiti Nui de décembre 1999, adoptée par la première Conférence de la Communauté du Pacifique et révisée en février 2005, puis rééditée par le Secrétariat général.

<sup>626</sup> Le fonctionnement du CRGA est fondé sur la Convention de Canberra amendée notamment par les 23<sup>ème</sup> et 37<sup>ème</sup> sessions de la Conférence et précisé par la Déclaration de Tahiti Nui révisée. La résolution adoptée par la 23<sup>ème</sup> Conférence du Pacifique Sud à Saipan (Iles Mariannes du Nord) du 1<sup>er</sup> au 7 octobre 1983 précise plusieurs points. Cette résolution implique que la majorité des décisions sera prise par consensus avant tout vote (sauf pour les questions de procédures) et que la Conférence est l'organe suprême de la Commission. Faute de consensus, il faudra absolument une majorité des deux tiers des membres présents. Cette résolution institue aussi un Comité des représentants des gouvernements et administrations. Ce comité se voit attribuer des pouvoirs importants pour préparer les Conférences.

<sup>627</sup> Selon les paragraphes 18 à 21 de la Déclaration de Tahiti Nui.

<sup>628</sup> Résolution de Saipan de 1986.

travail de la CPS. Il est également compétent pour l'approbation du budget en l'absence de la Conférence et il en contrôle l'exécution. Il peut également apprécier le travail du Directeur général qui est responsable devant lui et la Conférence. Le CRGA comme la Conférence de la Communauté du Pacifique sont compétents pour modifier la structure de l'organisation selon les propositions établies par le Directeur général. Nous constatons donc que le CRGA dispose de pouvoirs identiques à la Conférence en l'absence de celle-ci et qu'il est fonctionnellement l'organe principal de l'organisation.

- Enfin, la CPS dispose d'un Secrétariat général qui assume les fonctions administratives de l'organisation. Son siège principal est donc basé à Nouméa. Mais il existe deux autres antennes importantes de la CPS à Suva, îles Fidji, et à Pohnpei, États fédérés de Micronésie. Le Secrétariat est dirigé par un Directeur général et trois adjoints<sup>629</sup>. Le Directeur général est le plus haut responsable de l'organisation et il nomme ses adjoints. Suite aux directives du CRGA et de la Conférence, devant lesquels il est responsable, il dispose d'un pouvoir important puisqu'il est : « entièrement responsable de la gestion de la CPS (...) établit la vision de l'organisation, fixe les objectifs... »<sup>630</sup> Dans les faits, en l'absence de représentants des membres présents au siège de façon permanente d'une part, en l'absence aussi de fonctions politiques de la CPS, il s'avère que le Directeur général possède un pouvoir étendu pour la définition des stratégies de la CPS et de ses politiques d'assistance technique. Le Secrétariat est par ailleurs divisé en plusieurs directions :

1. Il s'agit de la direction des ressources sociales qui s'occupe du développement humain, de la santé publique (des droits de l'homme depuis 2008) et des statistiques.

2. Il s'agit aussi de la direction des ressources maritimes qui produit des formations dans le domaine de la pêche hauturière, récifale et côtière. Il s'agit globalement de fournir des bonnes pratiques facilitant la pêche et respectant l'environnement.

3. Enfin, il y a aussi une direction des affaires terrestres qui a en charge la santé et la production animale, la biosécurité et la commercialisation, l'amélioration des cultures, la gestion des forêts et la protection des arbres et des végétaux, ainsi que les ressources génétiques.

La Communauté du Pacifique possède également des structures spécialisées. Ainsi le mémorandum d'entente de Rarotonga du 2 octobre 1974 a notamment ajouté un Comité de Planification et d'Examen (il s'agissait de mettre en place des mesures de suivi mais le

---

<sup>629</sup> La Déclaration de Tahiti Nui, dans le respect des éléments prévus par la Convention de Canberra, rappelle ses prérogatives et son statut. Le Directeur est nommé par la Conférence pour une période de deux ans et dans la limite de trois mandats successifs.

<sup>630</sup> Chapitre 25 de la Déclaration de Tahiti Nui.

Comité ne fonctionne plus aujourd'hui). D'une manière générale, ce mémorandum établit des relations entre les Directeurs de programme, la Conférence, le Secrétariat général et ceci pour améliorer l'application des programmes décidés<sup>631</sup>. Dans la pratique, il semble que l'utilisation ait été supplantée par un service de planification générale (*Planning Unit*), d'une part, et aussi par des mesures de monitoring propres à chaque division.

En conclusion, on peut indiquer que les normes appliquées à la CPS sont définies en théorie par la Conférence de la Communauté du Pacifique et par le CRGA (par l'intermédiaire de circulaires ou de décisions). Dans les faits, et notamment depuis 1999, le CRGA et le Secrétariat sont à l'origine de la plupart des décisions s'appliquant à l'organisation et particulièrement à la définition des programmes d'activités. Par ailleurs, la fréquence relative des réunions de la Conférence contribue à accorder des délégations de pouvoirs conséquentes au CRGA. Toutefois, depuis quelques années, la CPS multiplie aussi les conférences ministérielles pour améliorer la participation des pays membres. Enfin, la pratique institutionnelle de la CPS n'a pas amené celle-ci à faire preuve de volontarisme en matière de droit international. Il n'existe pas de textes de portée internationale dont la CPS soit à l'origine même si l'organisation assure la surveillance de la convention CEDAW<sup>632</sup> dans la région. En l'occurrence, elle aide les petits États à s'acquitter correctement de leurs obligations, notamment pour la remise des rapports au Comité de la convention. Le CRGA comme la Conférence de la Communauté du Pacifique émettent toutefois des déclarations qui incitent les membres à privilégier des activités et des comportements. Notons toutefois que le rattachement récent du RRRT<sup>633</sup> (*Regional Rights Resource Team*) à la structure de l'organisation va lui permettre de mieux appréhender la question de la bonne gouvernance et des droits de l'homme dans la région. Pour des raisons politiques évidentes, liées au coup d'État militaire qui a touché les îles Fidji en 2006<sup>634</sup>, le centre va déménager au Vanuatu. Le travail de cette agence

<sup>631</sup> Ce mémorandum a été légèrement amendé le 20 octobre 1976 à Nouméa puis remplacé par les décisions de Saipan de 1983.

<sup>632</sup> Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations contre les femmes, à l'égard des femmes, adoptée par la Conférence générale de l'ONU le 18 décembre 1979 et entrée en vigueur le 3 septembre 1981.

<sup>633</sup> *Pacific Regional Resource Team* (lu "Triple RT"). Il s'agit d'une structure qui fonctionnait jusqu'ici sous l'autorité du gouvernement du programme de développement des Nations Unies (PNUD). Elle a pour but d'implanter des pratiques de bonne gouvernance et de respect des droits de l'homme dans la région. Le RRRT a rejoint la CPS en juillet 2008 (SPC/CRGA 38 (08)). Le centre est composé de 8 personnes. Décision du CRGA de 2008.

<sup>634</sup> Ce coup d'État qui n'a pas fait couler une goutte de sang a été mené par le contre-amiral Voreque Bainimarama le 5 décembre 2006. Celui-ci s'est alors présenté comme le défenseur de la minorité indienne. Il est toujours en poste actuellement bien que les îles Fidji aient été suspendues du Forum du Pacifique. Il s'agit du quatrième coup d'État en 20 ans. Les îles Fidji ont une importance stratégique dans la région en raison des organisations hébergées et de sa position géographique centrale.

sera mis en relation avec l'université du Pacifique Sud dont le campus de droit est installé au Vanuatu.

### **B Fonctionnement et stratégie actuelle de la CPS**

Les objectifs de la Communauté du Pacifique sont d'abord établis à travers la Convention de Canberra, mais c'est à l'aide de conférences biennales ou triennales que se définissent les grands chantiers. C'est à l'article IV de la Convention de Canberra que sont définis les pouvoirs et les attributions de la Commission. La Commission sera chargée de donner des avis aux gouvernements dans les domaines sociaux et économiques.

Ainsi, « elle étudiera, définira et recommandera des mesures en vue du développement des droits et du bien-être économiques et sociaux des habitants des territoires relevant de sa compétence (...) et plus particulièrement en ce qui concerne l'agriculture (y compris l'élevage), les communications, les transports, la pêche, l'exploitation forestière, l'industrie, le travail, les marchés, la production, le commerce et les finances, les travaux publics, l'enseignement, la santé, l'habitat et le bien-être social »<sup>635</sup>.

Mais l'article IV de la Convention de Canberra définit aussi les pouvoirs de l'organisation de la Communauté du Pacifique ; il est clairement indiqué que la Commission aura une fonction consultative et qu'elle devra « proposer » aux membres les mesures et recommandations nécessaires aux réalisations de ses objectifs. Plus, globalement et suite à la Déclaration de Tahiti Nui, le travail de la CPS doit permettre de donner aux habitants du Pacifique (mélanézien, micronésien et polynésien notamment) une possibilité de choisir librement leur destin. Il convient d'indiquer à cet égard que la CPS suit également les recommandations du Plan Pacifique qui a été élaboré par le Forum des îles du Pacifique<sup>636</sup>.

Il s'agit avant tout d'une organisation au fonctionnement consultatif ce qui explique que les décisions se prennent par la voie de longues discussions entre membres et plus rarement par le vote. C'est une organisation multiculturelle qui recouvre un ensemble varié (multiplication des langues, des cultures, des souches de population, immensité) et c'est aussi pourquoi il lui est parfois difficile de définir une stratégie globale bien lisible. Comme nous l'avons dit, sur le plan culturel, il faut distinguer trois zones distinctes : la Micronésie, la Mélanésie et la Polynésie. Par ailleurs, la zone d'action est immense puisqu'elle couvre toute la région. Les membres de la CPS ont par ailleurs pour spécificité

---

<sup>635</sup> Article 4 (a) de la Convention de Canberra.

<sup>636</sup> SPC, *SPC and the Pacific (Plan-January 2006-June 2009) Achievements-Challenges and Targets*, Nouméa 2009.

d'être à la fois majoritairement de petits États peu peuplés et d'immenses territoires comme l'Australie. C'est pourquoi, il faut bien comprendre que les États les plus riches financent en fait les activités de l'organisation au profit des moins développés. En tout, cela correspond à 26 États et territoires dont les quatre dernières puissances fondatrices (France, États-Unis, Nouvelle-Zélande et Australie). Toutefois, le Royaume Uni, l'Union Européenne ou encore Taiwan sont aussi des bailleurs de fonds importants. Enfin, un certain nombre d'ONG ou d'autres organisations internationales participent également au budget à travers des projets ciblés (UNESCO, Banque Asiatique de développement, OMS, etc.).

Le problème linguistique fait aussi partie des contraintes de la région puisqu'un tiers des langues du monde sont parlées dans le Pacifique. Ce problème est toutefois contourné par l'emploi principal de l'anglais et par l'emploi plus résiduel du français. Bien que la région représente un tiers des langues du monde, les conférences de la CPS permettent aux représentants de tous les États et territoires insulaires membres de communiquer à l'aide de ces deux langues seulement. Si le caractère bilingue de la CPS est une preuve de l'implication de la France dans la région, il convient d'apporter quelques nuances. En effet, on ne peut affirmer que l'usage du français est généralisé au sein de la CPS en dehors du siège à Nouméa.

Quoi qu'il en soit, la stratégie de l'organisation est définie sur plusieurs années à l'aide d'un plan directeur dont l'application est confiée au Directeur général. En l'occurrence, à l'heure actuelle, la CPS tente d'axer ses actions sur le développement durable afin de réduire les problèmes écologiques de la région. Elle est très occupée aussi à réorganiser sa structure en fonction du mouvement régional de rationalisation que nous avons décrit. Enfin, le troisième chantier développé par la CPS doit lui permettre de délivrer ses services à travers une stratégie nationale mieux affinée pour chaque pays. En effet, l'approche régionale qui consistait jusqu'ici à développer des zones d'actions dans le Pacifique a été abandonnée suite aux critiques de plusieurs membres<sup>637</sup>.

### ***C Partenariats avec la communauté internationale***

Ces dernières années, la CPS a diversifié ses partenariats avec d'autres organisations internationales, des ONG et des bailleurs de fonds. Si les accords existent bel et bien, leur application sur le terrain est encore insuffisante.

Ainsi, l'organisation travaille notamment avec l'ONU pour tenir les engagements des objectifs du millénaire ou également pour l'application de la Convention internationale de

---

<sup>637</sup> Secretariat of the Pacific Community, Caleb Otto, Bernadette-Papilio Halagahu-Margaret Regnault-Jean Sese-Epa Tuioti, *Draft Summary Report on the 2005 Corporate Review of the Secretariat of the Community*, 2005.

lutte contre les discriminations contre les femmes. Elle apporte comme nous l'avons indiqué une assistance technique aux pays qui le demandent. Le département de la santé publique travaille également en collaboration étroite avec l'OMS qui lui délègue la réalisation de projets dans la région et notamment la gestion de la pandémie de grippe A<sup>638</sup>. Il existe également des accords avec le FAO (Organisation mondiale des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) et avec l'UNICEF<sup>639</sup>.

De même, au-delà des bailleurs de fonds habituels que sont les membres<sup>640</sup>, l'organisation a conclu des accords de financement avec la Banque asiatique de développement pour son programme maritime et pour la lutte contre le SIDA. Les Nations Unies et l'Union européenne sont aussi des bailleurs de fonds importants notamment pour le service de la pêche et de l'agriculture. L'Allemagne verse également des fonds importants pour le programme de la gestion forestière.

On retrouve aussi à ce niveau l'importance de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande dont les agences gouvernementales permettent aussi un financement d'activités que gère la CPS ou qu'elle abrite (Fonds de réponse régional pour la lutte contre le SIDA et les IST). Or, ces ONG et ces agences tirent la majeure partie de leurs ressources de leurs gouvernements ce qui vient inmanquablement limiter leur liberté d'action<sup>641</sup>.

### **III LA PLACE DE LA FRANCE DANS LE PACIFIQUE ET L'IMPORTANCE DE LA CPS POUR LA FRANCE**

Depuis la création de la CPS, la place de la France dans la région a été contestée, notamment au sein de l'autre grande instance régionale qu'est le Forum des îles du Pacifique. Mais d'une manière générale, c'est bien au sein de la CPS que la France est parvenue à maintenir sa présence dans le Pacifique car le Forum des îles du Pacifique lui a toujours été beaucoup plus hostile.

---

<sup>638</sup> *Memorandum of understanding between the Secretariat of the Pacific Community and the World Health Organization*, signé respectivement le 14 octobre 2008 à Nouméa et le 13 octobre 2008 à Manille.

<sup>639</sup> *Letter of agreement, Provision of funds from the Food and Agriculture Organization of the United Nations to the Secretariat of the Pacific Community (SPC)*, signé respectivement le 6 février 2007 et le 13 juillet 2007 à Suva. *Memorandum of understanding between the Secretariat of the Pacific Community and the United Nations Children's fund (UNICEF)* (document non encore signé).

<sup>640</sup> Tous les membres contribuent, même symboliquement, au budget. Voir : SPC, Planning Unit, *Assessed contributions for the years 2008*. Document disponible au siège de la CPS à Nouméa uniquement. Répartition des fonds : Australie 33 %, France, Nouvelle-Zélande, USA 18 à 20 % chacun. Autres pays et territoires de 0,2 à 0,8 %. Sur le budget de la CPS, voir : Secretariat of the Pacific Community, *Annual report 2007* (Part 1, Annual Overview and Part 2, Annual Accounts), 2008.

<sup>641</sup> Les deux plus grosses agences gouvernementales présentes à la CPS sont NZAID (New Zealand International AIDS and Development agency) et AusAID (Australia International Development Assistance).

Il faut dire que le Forum des îles du Pacifique a été fondé en 1971<sup>642</sup> dans le but de jouer un rôle politique et économique (développement du commerce) alors que la CPS assume un rôle technique d'aide au développement. Le Forum visait à limiter et à dénoncer le poids des anciennes puissances coloniales dans la région pacifique. Ainsi, le Forum s'est forgé autour du concept d'indépendance et, dans une moindre mesure, par rapport à l'opposition aux essais nucléaires français en Polynésie française. Par conséquent, cette instance, influencée par l'Australie et la Nouvelle-Zélande<sup>643</sup> s'est souvent montrée très critique envers la France, à cause de la situation de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, considérées comme des territoires colonisés. Mais, il est clair que la reprise des essais nucléaires en 1995 a aussi beaucoup nui à la France. Par ailleurs, le Plan Pacifique<sup>644</sup> proposé par le Forum évoquait ainsi la perspective du transfert du siège de la CPS de Nouméa aux îles Fidji, où est implanté un bureau régional de la Conférence, ce qui était évidemment dangereux et inacceptable pour la France. La conclusion de l'accord de siège de 2003 modernisé que nous avons évoqué souligne que les tentations hégémoniques contenues dans le Plan Pacifique ne sont plus de mise aujourd'hui.

Cette situation de tension a donc évolué récemment. Ainsi, aux membres à part entière du Forum se sont ajoutés deux observateurs, la Nouvelle-Calédonie (depuis 1999) et la Polynésie française (depuis 2004), et les discussions leur ont permis d'acquérir le statut de membre associé<sup>645</sup>. C'est une belle manifestation des meilleures relations qu'entretiennent les pays du Pacifique avec la France ces dernières années. Par ailleurs, le Forum a évolué puisque l'indépendance n'est plus considérée comme une fin en soi car les États insulaires sont davantage préoccupés par le besoin de synergie autour du

---

<sup>642</sup> Le Forum des îles du Pacifique regroupe tous les États insulaires indépendants de la région plus l'Australie et la Nouvelle-Zélande, soit 16 membres au total.

<sup>643</sup> Au sein du Forum, le poids de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande peut sembler contradictoire mais ces pays en sont les principaux bailleurs de fonds.

<sup>644</sup> À l'occasion de la réunion d'Auckland en 2003, les leaders du Forum ont lancé un vaste projet visant à mettre en place un « Plan Pacifique » (*Pacific Plan*) de renforcement de la coopération régionale. Il s'agissait pour les pays du Forum de moderniser le mode de fonctionnement d'une organisation qui jusqu'alors n'avait jamais eu de statut écrit et de définir les priorités de la coopération régionale ainsi que les actions concrètes en découlant avec un calendrier de réalisation.

<sup>645</sup> Le Forum a créé, lors de sa réunion à Port-Moresby, en octobre 2005, une catégorie de « membres associés » permettant à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française d'être plus proches de l'organisation. Mais ces efforts accomplis par le Forum en direction des territoires français ne doivent pas dispenser la France de maintenir sa vigilance. Certains membres du Forum souhaitent, en effet, la création d'un « super-Secrétariat », placé sous son égide, qui contrôlerait toutes les autres organisations régionales, y compris la Communauté du Pacifique. La place de cette dernière serait ainsi amoindrie au profit du Forum comme nous l'avons vu.

développement. Le Forum s'est orienté vers un statut d'instance de concertation. Il reprend ainsi ses préoccupations de départ sur les questions économiques et commerciales. Dans le contexte de la mondialisation, les États insulaires sont particulièrement menacés en raison de leurs fragilités spécifiques dues à des ressources naturelles limitées, à la faiblesse des populations et à leur situation géographique excentrée.

Cependant, une vigilance sur le respect de la place de la France et de ses territoires doit prévaloir notamment lorsqu'on évoque la question linguistique. Ainsi, la pratique du français au sein de la CPS est loin d'être banalisée. S'il est indispensable de parler anglais pour pouvoir travailler au sein de l'organisation, il n'est nullement besoin de parler français. Par ailleurs, il n'y a qu'au siège à Nouméa qu'on peut trouver des francophones, du reste très minoritaires au sein de l'équipe de direction. Aucun français n'a d'ailleurs assumé les fonctions de Directeur général. Toutefois, le bilinguisme est une réalité institutionnelle puisque son financement est inclus dans le budget général de la CPS et toutes les réunions importantes ainsi que les documents de l'organisation sont disponibles en français et en anglais<sup>646</sup>. On peut d'ailleurs trouver des documents en français à Suva bien qu'il y ait peu de chance que quelqu'un puisse les lire dans cette langue sur place. Du reste, des cours gratuits et facultatifs sont dispensés pour les anglophones à Nouméa mais ils sont assez peu nombreux à faire l'effort d'y assister.

D'une manière plus générale, on peut conclure en affirmant que l'emplacement du siège de la CPS sur le sol français est indispensable au maintien des positions fragiles qu'a su gagner la France dans le Pacifique. C'est ce qui assure un réel bilinguisme au sein de l'organisation. Par ailleurs, c'est bien au sein de cette organisation que la France est parvenue à donner de la voix. Il reste toutefois à s'interroger sur les intentions réelles de la France dans la région océanienne. Depuis le début de la présidence de Nicolas Sarkozy, il semble que l'intérêt de celle-ci pour la région se soit refroidi. Ainsi, l'organisation du troisième Sommet France-Océanie tenu à Nouméa le 31 juillet 2009 a laissé apparaître quelques signes révélateurs. En effet, ni le Président de la République ni le Premier ministre n'ont fait le déplacement alors que le précédent sommet, en 2006, avait été présidé par Jacques Chirac.

\* \* \*

Pour conclure, il est important de remarquer que la CPS connaît un développement important depuis une vingtaine d'années et les récentes évolutions institutionnelles vont

---

<sup>646</sup> Toutefois, il convient de tempérer ce constat car le poids démographique des territoires français est très limité et l'usage du français pour des Fidjiens ou des micronésiens peut paraître, avouons-le, complètement fantaisiste.

immanquablement renforcer sa position dans le Pacifique. Son investissement récent dans le domaine éducatif et son engagement pour le développement durable devraient par ailleurs renforcer sa crédibilité tant il est vrai qu'il y a de nombreux États dans le Pacifique qui ont besoin d'une aide au développement.

# CHAPITRE 11

## AUSTRALIE, NOUVELLE-ZÉLANDE : DES PUISSANCES OCÉANIENNES CONTRAINTE À L'ACTION

*Nathalie Mrgudovic\**

---

Résumé : *L'Australie et la Nouvelle-Zélande sont devenues des puissances régionales presque malgré elles. Chargées d'obligations coloniales puis abandonnées par la mère patrie, elles ont dû trouver les moyens d'assurer leur sécurité et leur développement à travers celui de leur région, en révélant ainsi des approches parfois distinctes. Cependant, l'instabilité qui est apparue dans le Pacifique Sud à partir de la fin des années 1990 les a contraintes à un réengagement nouveau et renforcé. Entre néo-colonialisme et impératif de sauvegarde de leur région, les deux puissances n'ont eu d'autre choix que de réagir.*

***Australia, New Zealand: Oceanian Powers Forced Into Action***

Summary: *Somehow, almost despite themselves, Australia and New Zealand have become regional powers. First burdened with colonial duties then abandoned by their mother country, Australia and New Zealand had little choice but to ensure their own security and development, a goal necessarily founded on regional action, although their geostrategic environment would sometimes impact differently on each power. However, growing instability in the south Pacific from the end of the 1990s constrained both to seek new and stronger roles in the region. Between neo-colonialism and the imperatives of regional security, Australia and New Zealand were left with no other choice but to react.*

---

La tentation est grande d'assimiler les deux puissances océaniques que sont l'Australie et la Nouvelle-Zélande en raison de multiples caractéristiques en grande partie communes, telles que leur langue, une partie de leur histoire, leur régime politique ou encore leurs engagements régionaux et internationaux. Cependant, si ces facteurs sont manifestes, de réelles spécificités révèlent davantage le cousinage plutôt que la fraternité. En effet, les deux États conçoivent distinctement leur appartenance, voire leur rôle, dans

---

\* Lecturer, Aston University, Birmingham (GB).

le Pacifique Sud. Leur histoire, seulement en partie commune, leurs idéaux et leurs intérêts géostratégiques n'ont pas eu les mêmes répercussions sur certains de leurs engagements régionaux et internationaux. Dans un premier temps, la vague de décolonisations et le retrait progressif de la Grande-Bretagne de cette zone a transformé, presque malgré eux, les deux dominions abandonnés en puissances régionales. Cet engagement quelque peu forcé a révélé une approche globalement commune visant à construire une cohésion régionale. Pourtant, des engagements spécifiques sont parfois apparus, révélateurs de la façon dont l'Australie et la Nouvelle-Zélande se perçoivent par rapport à leur environnement immédiat. L'émergence d'un « arc mélanésien d'instabilité » depuis la fin des années 1990, dans un contexte de crise internationale, a signifié l'avènement d'une nouvelle forme d'action régionale pour ces deux États. Tandis que la Nouvelle-Zélande a toujours tenté d'adopter une attitude plus océanienne, plus emprunte de la « Pacific Way », l'Australie a développé une approche plus ferme, au grand dam de certains États océaniques qui dénoncent parfois l'interventionnisme de l'île continent. Cependant, tous s'accordent à reconnaître que faute de stabilité il ne peut y avoir de développement. Dès lors, rétablir l'une et encourager l'autre incombe à tous mais repose davantage sur les puissances régionales que sont l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

### ***I VERS L'INTÉGRATION RÉGIONALE***<sup>647</sup>

De colonies britanniques, la Nouvelle-Zélande et l'Australie furent transformées en *dominions* avant de devenir complètement indépendantes en 1942 pour l'Australie et 1947 pour la Nouvelle-Zélande. Or le retrait britannique progressif impliqua une responsabilisation accrue des dominions puis nouveaux États australasiens<sup>648</sup> chargés d'administrer les colonies ou territoires confiés par la Grande-Bretagne ou les Nations Unies. Les conduire vers l'indépendance fut l'un des engagements communs de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande dans une perspective d'intégration régionale. Avant cela, les deux États furent confrontés, lors de la seconde guerre mondiale, à l'abandon militaire de la Grande-Bretagne qui les porta à se repositionner géostratégiquement et à considérer un nouvel allié : les États-Unis. L'Australie et la Nouvelle-Zélande développèrent ensuite une approche commune plus constructive de leur nouvel environnement régional, tout en affirmant des priorités distinctes.

#### ***A Un engagement régional progressif***

---

<sup>647</sup> Pour une analyse plus détaillée des questions abordées dans ce paragraphe, et certains éléments du paragraphe suivant, v. Mrgudovic N., *La France dans le Pacifique Sud. Les enjeux de la puissance*, L'Harmattan, Paris, 2008.

<sup>648</sup> Le terme d'Australasie désigne l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Voir Mrgudovic N., op. cit., pp. 34-35.

En mettant ses dominions du Pacifique Sud dans une situation de responsabilisation administrative, la Grande-Bretagne (mais aussi la Société des Nations puis les Nations Unies) a initié leur implication régionale. En les abandonnant progressivement militairement, elle a poussé l'Australie et la Nouvelle-Zélande à considérer les moyens de leur propre défense. Enfin ces dernières, pour assumer leur statut d'États souverains, ont dû accompagner l'émancipation et la construction de leur environnement régional.

### *1 Des obligations postcoloniales*

Bien que la Grande-Bretagne ait conservé certains protectorats jusqu'à leur indépendance (Tonga, Fidji, Ellice et Tuvalu, par exemple), elle a rapidement placé ses dominions en situation d'administratrices coloniales de substitution<sup>649</sup>. La Société des Nations leur a également, au sortir de la première guerre mondiale, confié plusieurs mandats. La Nouvelle-Zélande et l'Australie ont ensuite mis en œuvre l'accompagnement vers une décolonisation pacifique. Cependant celle-ci n'a pas toujours entraîné la pleine et entière indépendance des territoires intéressés.

La Nouvelle-Zélande, devenue administratrice des protectorats britanniques des îles Cook et de Niue à partir de 1901 ainsi que de Tokelau à partir de 1926 ne sut « convaincre » ces trois territoires d'accéder à l'indépendance pleine et entière. En effet les îles Cook, en 1965, puis Niue en 1974, préférèrent opter pour le statut d'État en libre-association, garantissant ainsi le maintien de liens privilégiés avec l'ancienne puissance administratrice. Les îles de Tokelau, annexées par les Britanniques aux îles Gilbert et Ellice, furent placées sous la souveraineté néo-zélandaise après avoir adopté le Tokelau Act en 1948. Les Tokelauans refusent encore à ce jour de quitter le giron néo-zélandais malgré les réguliers appels du pied de Wellington<sup>650</sup>.

Colonie allemande depuis 1888, Nauru fut placé par la Société des Nations (SDN) sous un mandat tripartite britannique, australien et néo-zélandais en 1919 puis à l'Australie à nouveau en 1947 après avoir été libéré de l'invasion japonaise durant la seconde guerre mondiale. Devenu indépendant en 1968 il constitue la plus petite

---

<sup>649</sup> Il nous faut cependant noter que Bertram et Walters, par exemple, soulignent l'expansionnisme affirmé de la Nouvelle-Zélande du XIX<sup>e</sup> siècle, par le biais de colonisateurs ou dirigeants tels que Grey, Vogel et Seddon, qui voyaient en leurs pays une « Grande Bretagne du Sud » (« Britain of the South ». I.G. Bertram et R.F. Walters, *New Zealand and its Small Island Neighbours: A review of New Zealand Policy Toward the Cook Islands, Niue, Tokelau, Kiribati and Tuvalu*, Institute of Policy Studies, *Working Paper* 84/01, October 1984, p. 4.

<sup>650</sup> Voir *infra*.

République du monde. Après une période d'extrême richesse<sup>651</sup> Nauru est aujourd'hui parmi les plus pauvres États du monde.

Autre colonie allemande, les îles du Samoa occidental furent confiées à la seule administration néo-zélandaise sous mandat de la SDN en 1918. Ce mandat initialement houleux<sup>652</sup> vit ensuite les Samoans réclamer pacifiquement leur indépendance à partir de 1920 mais ne l'obtenir qu'en 1962. Le Samoa occidental (devenu Samoa en 1997) devint ainsi le premier État du Pacifique à s'être émancipé de la colonisation. Ayant vivement résisté à une occidentalisation de ses mœurs et traditions, contrairement aux îles Cook et Niue, l'accession à l'indépendance, objectif constant des Samoans, s'est de ce fait réalisée dans de meilleures conditions en ce qui concerne notamment sa maturité politique<sup>653</sup>.

Après avoir reçu de la Grande-Bretagne l'administration de la Nouvelle-Guinée britannique (partie sud-est de l'île) en 1904, l'Australie se vit confier par la SDN en 1919 l'administration de la Nouvelle-Guinée allemande (le nord-est de l'île) ainsi que l'île de Bougainville, territoire et île que l'armée australienne avait occupés durant la guerre. Ces deux Nouvelles-Guinées et Bougainville furent réunies sous une même administration. La Papouasie, pourtant aussi possession britannique, fut également confiée à l'Australie, mais en tant que territoire extérieur du Commonwealth d'Australie. Ceci signifie que jusqu'à l'indépendance la Papouasie et la Nouvelle-Guinée demeurèrent deux administrations australiennes totalement distinctes même si à partir de 1946 les deux territoires furent réunis dans un seul territoire de « Papouasie et Nouvelle-Guinée ». Après un régime d'autonomie mis en place en 1973, la Papouasie Nouvelle-Guinée (PNG) a accédé à la pleine souveraineté en 1975. Cependant, l'administration australienne avait été critiquée depuis toujours par une partie de la population de Nouvelle-Guinée qui demandait à bénéficier au moins d'un régime d'autonomie. Or depuis 1949, le gouvernement australien « Liberal » (conservateur) sous Robert Menzies, réélu en 1951, avait décidé que pour que la Nouvelle-Guinée se développe politiquement et économiquement, elle avait tout d'abord besoin d'une administration australienne rigoureuse<sup>654</sup>. Cependant, à partir

---

<sup>651</sup> Et fut, jusque dans les années 1990, la deuxième plus riche en terme de revenu par habitant grâce à ses mines de phosphates aujourd'hui épuisées.

<sup>652</sup> Une épidémie de grippe, apportée par les Néo-Zélandais emporta un cinquième de la population. Puis, une révolte anti-coloniale en 1920 coûta la vie à de nombreux Samoans dont leur chef Tupua Tamesese qui tentait pourtant de jouer les pacificateurs. L'image néo-zélandaise en fut longtemps ternie.

<sup>653</sup> Voir F.M. Corner « New Zealand and the South Pacific » in T. Larkin (Ed.), *New Zealand's External Relations*, New Zealand Institute of Public Administration, Wellington, 1962.

<sup>654</sup> Sur la période coloniale puis de décolonisation et enfin contemporaine des relations entre l'Australie et la PNG, v. Laracy Laurentia, *Rejecting Neo-colonialism – the Supreme Court Decision by which Papua New Guinea obtained Independence*, *Occasional Paper Series* Number 3, Institute of Papua New Guinea Studies, PNG, November 2006, pp. 16-23.

des années 1960, la politique australienne commença à être remise en question par une part grandissante des habitants de Papouasie et Nouvelle-Guinée qui réclamaient l'autonomie ainsi que par les Australiens eux-mêmes qui n'admettaient pas que leur pays ne mette en place la politique de décolonisation établie en 1960 par l'ONU. La pression ne cessa de croître au point qu'en 1965 l'Australie admit que la PNG devrait choisir entre l'indépendance et l'autonomie, sans toutefois établir de calendrier. Le lancement d'un plan quinquennal de développement de la PNG en 1968, qui permit l'ouverture de la mine de cuivre de Panguna, dans l'île de Bougainville, ne laissa toutefois pas présager d'une issue rapide. A juste titre.

Plus encore que la Nouvelle-Zélande, l'Australie, consciente de sa situation géographique, visait avant tout à garantir sa sécurité. Et celle-ci passait directement par sa capacité à s'assurer que les territoires (puis États) qui l'entouraient ne tombassent dans l'anarchie ou sous le contrôle d'une puissance extérieure. C'est ce qui explique en grande partie (avec la richesse minière de la PNG) la réticence australienne à émanciper ce territoire. C'est également ce qui explique pourquoi l'Australie a mis en place, en 2005, un Programme de Coopération Renforcée (Enhanced Cooperation Programme, ECP) avec la PNG afin d'assurer le développement de l'une et la sécurité de l'autre.

C'est durant le second conflit mondial cependant que l'obsession australienne - plus encore que néo-zélandaise - de garantir sa sécurité est apparue.

## *2 Des puissances abandonnées*

Si, jusqu'à la seconde guerre mondiale, les deux dominions n'avaient aucune raison de remettre en question leur attachement à la Grande-Bretagne, l'entrée en guerre des Japonais allait changer la donne. En effet, ce fut la première véritable occasion pour eux de réaliser que leur métropole avait opté pour la défense de ses intérêts avant ceux de ses dominions du Pacifique Sud. Ils découvrirent alors la puissance de leur nouvel et indispensable allié américain dans la guerre contre l'invasion japonaise. Après la fin du conflit, la Grande-Bretagne, battue et incapable de reprendre en main un empire en déliquescence, entreprit son retrait militaire de la région. Elle quitta tout d'abord la base de Singapour en 1947, avant d'organiser, en 1971, le retrait de ses troupes de l'Est de Suez. Les Américains s'engagèrent entre-temps dans le développement de leur doctrine du *containment* (l'endiguement de la politique expansionniste soviétique) à laquelle les deux australasiens se joignirent.

Durant la guerre de Corée, à laquelle ils participèrent, ils ratifièrent un accord tripartite de défense, le traité ANZUS (Australie, Nouvelle-Zélande, US) (1951), puis le Pacte de Manille ou OTASE (Organisation du Traité d'Asie du Sud-Est) (1954) dont les États-Unis voulaient faire une sorte de réplique asiatique de l'OTAN. La participation de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande à la guerre du Vietnam – et à son échec – eut,

semble-t-il, des répercussions encore plus importantes pour les Néo-zélandais ; « Comme aux États-Unis, le choc moral consécutif se traduisit par une large remise en question nationale, à laquelle s'ajouta une certaine rancœur à l'égard des Américains rendus responsables de cette "sale guerre" »<sup>655</sup>. Même si l'association de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande aux États-Unis dans le Traité ANZUS n'était pas remise en cause, la mise en place, en 1969, de la doctrine Nixon (initialement doctrine de Guam) après la défaite américaine au Vietnam, et qui annonçait un désengagement partiel des forces américaines dans les systèmes de défense des alliés, fût un autre signe de leur isolement.

Les conflits militaires (leurs défaites) apparaissent ainsi comme des révélateurs de la situation des deux États australasiens. Avec l'abandon britannique, c'est la défaite au Vietnam puis le désengagement partiel des Américains de la région qui ont fait prendre conscience à l'Australie et davantage encore à la Nouvelle-Zélande, de leur isolement. L'abandon économique de la Grande-Bretagne lorsque celle-ci rejoignit la Communauté européenne en 1973 aurait pu devenir un coup de grâce pour les États australasiens. Il fut au contraire le coup d'envoi d'un véritable engagement de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande dans la région, même si, initialement, il le fut, à nouveau, un peu malgré elles.

### 3 La quête du développement et de la stabilité du Pacifique Sud

Durant la seconde guerre mondiale, les puissances extérieures de la région<sup>656</sup> avaient cherché la meilleure façon d'assurer la sécurité et la stabilité du Pacifique Sud après la fin du conflit. Sur une idée britannique, l'Australie et la Nouvelle-Zélande proposèrent, dans le *Pacte de Canberra* de 1944, la mise en place d'une Commission Régionale des Mers du Sud, afin de garantir une politique commune de développement des populations de la région. Le 6 février 1947, les puissances administratrices des territoires de l'Océanie, la Grande-Bretagne, la France, les États-Unis et les Pays-Bas, décidèrent de se joindre à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande pour créer la Commission du Pacifique Sud (CPS), dont le siège fut établi à Nouméa. Son but initial était d'encourager et de renforcer la coopération internationale pour promouvoir le développement « des populations des territoires non-autonomes du Pacifique Sud ». Cependant l'exclusion de toute question politique des objectifs de la CPS<sup>657</sup> poussa les petits États insulaires qui parvenaient progressivement à l'indépendance, à considérer la création d'une autre organisation, politique cette fois-ci, et initialement envisagée pour n'accueillir que les États *insulaires*

---

<sup>655</sup> Ariel Kerros, *Politique Étrangère*, 1987-1, p. 64.

<sup>656</sup> La France, la Grande-Bretagne, les États-Unis et les Pays-Bas, que nous pourrions opposer aux puissances extérieures à la région, sans lien avec le Pacifique.

<sup>657</sup> Voir Fry Greg, Regionalism and International Politics of the South Pacific, *Australian Foreign Affairs Record*, Vol. 52 n° 6, June 1981, pp. 286-295.

du Pacifique Sud. Cependant exclure l'Australie et la Nouvelle-Zélande apparut très vite aux initiateurs de ce projet, dont Ratu Mara, le Premier ministre fidjien, était le chantre, comme un non-sens. Ainsi le Forum du Pacifique Sud (aujourd'hui Forum des îles du Pacifique) fut-il créé en 1971 et les deux États australasiens, qui avaient soutenu ce projet dès son évocation, en devinrent membres dès 1972. L'Australie et la Nouvelle-Zélande, bien que principaux contributeurs aux budgets de cette organisation, ont veillé à respecter le principe de prises de décision consensuelles, à la « Pacific Way ». Elles ont également évité, jusqu'en 2003 pour l'Australie, d'user de leur influence pour placer un de leurs nationaux à la tête de la CPS et surtout du Forum. Cependant, le leadership régional des deux États s'est plus ou moins développé au sein du Forum notamment où une grande partie des États polynésiens et micronésiens ont adopté une attitude de suivisme derrière les deux grands. Au point que les États mélanésiens, frustrés de ne pouvoir influencer davantage le Forum, décidèrent, en 1986, de créer une organisation subrégionale, entièrement dédiée à la cause mélanésienne : le Groupe Mélanésien du Fer de Lance, auquel seuls des États ou groupe<sup>658</sup> mélanésiens peuvent appartenir. Cependant tout comme il existe un groupe des Petits États Insulaires (*Small Island States*) présent au sein du Forum, le sous-groupe mélanésien est accueilli sereinement par l'organisation régionale qui y voit là une saine car constructive expression d'une des multiples facettes de l'identité régionale. La cohérence régionale s'est ainsi établie à partir d'engagements communs tels que la lutte contre le nucléaire.

#### 4 *L'engagement régional contre le nucléaire : cohésion et reconnaissance*

C'est par le biais du Forum que les deux États australasiens ont pu engager, au nom de la région toute entière, un de leur plus retentissants combats, celui de la dénucléarisation du Pacifique Sud.

La contestation régionale des activités nucléaires françaises dans le Pacifique Sud a été le point de départ d'un engagement plus global. Le nucléaire français a en effet été l'objet d'une attention particulière de la part du Forum qui a initialement articulé sa contestation sur une stratégie spécifique. Il s'agissait en effet pour la jeune organisation d'alerter et d'obtenir le soutien de la communauté internationale sur cette question. Dans le communiqué du Forum de 1972, l'Australie et la Nouvelle-Zélande invitèrent tous les États du Pacifique (au sens large) membres de l'ONU et qui partageaient le point de vue des membres du Forum sur cette question à se rencontrer à New York avant la réunion de l'Assemblée générale, afin d'élaborer une stratégie d'approche pour mobiliser la communauté internationale. Cette initiative annonçait les prémices de l'action en justice que les deux États australasiens, ainsi que Fidji, allaient lancer à l'encontre de la France

---

<sup>658</sup> Il s'agit du FLNKS, le Front de Libération Nationale Kanak Socialiste, qui réclame l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie.

l'année suivante devant la Cour Internationale de Justice (CIJ). Mais il s'agissait aussi surtout, pour les États océaniques, de suggérer à l'Assemblée générale des Nations Unies de voter une nouvelle résolution dénonçant les activités nucléaires françaises dans la région. Dès lors, lorsque l'année suivante l'Assemblée générale appela à cesser les essais atmosphériques dans le Pacifique (et ailleurs)<sup>659</sup>, le Forum dans son ensemble salua cette décision qui signifiait la consécration internationale de l'initiative océanienne. Elle signifiait aussi que le Pacifique Sud avait trouvé une "cohésion de groupe". Ce combat commun, l'Australie et la Nouvelle-Zélande allaient cependant le pousser une étape plus loin en parvenant à mettre en place en 1986, au nom de et avec toute la région, le Traité de Rarotonga qui établit la zone dénucléarisée du Pacifique Sud. Lors du meeting annuel du Forum du Pacifique Sud en 1975 à Tonga, ses États membres<sup>660</sup>, sous l'impulsion néo-zélandaise<sup>661</sup>, soutinrent unanimement l'idée d'une zone dénucléarisée du Pacifique Sud dans le but d'épargner la région de toute contamination nucléaire<sup>662</sup>.

Toutefois, le rôle important de Fidji doit ici être souligné. Cet archipel, aux côtés de la Nouvelle-Zélande et de la Papouasie Nouvelle-Guinée, avait demandé à ce que la création d'une zone dénucléarisée du Pacifique Sud soit inscrite à l'ordre du jour de la 30<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale de l'ONU<sup>663</sup>. La résolution fut adoptée à l'Assemblée générale le 11 décembre 1975<sup>664</sup>. L'Australie, pour sa part, avait refusé d'être le co-auteur de cette résolution au motif que de telles zones ne pouvaient être une alternative à un traité efficace de non prolifération<sup>665</sup>. En réalité, cette réserve n'était que la retranscription des inquiétudes américaines pour leurs intérêts stratégiques et pour leurs accords de sécurité tels que celui de l'ANZUS<sup>666</sup>.

---

<sup>659</sup> Assemblée générale, Résolution 2934 (XXVII) du 29 novembre 1973.

<sup>660</sup> À sa création en 1971, l'organisation régionale du FPS en comptait 7 : Nouvelle-Zélande, Australie, Cook, Fidji, Nauru, Tonga, le Samoa occidental. En 1975, il comprenait également Niue et la PNG ; les îles Gilbert et Ellice et les îles Salomon ayant alors un statut d'observateur.

<sup>661</sup> T.V. Paul, Nuclear-Free-Zone in the South Pacific, Rhetoric or Reality ?, *The Round Table*, (1986), 299, p. 253.

<sup>662</sup> Voir le communiqué final du Forum du 3 juillet 1975.

<sup>663</sup> Voir le texte dans the *New Zealand Foreign Affairs Review*, Sept. 1975, pp. 55-57.

<sup>664</sup> Résolution 3477 (XXX). Voir *New Zealand Foreign Affairs Review*, Nov. 75, p. 54; Dec. 1975, p. 46, et G. Fischer, La zone dénucléarisée du Pacifique sud, *Annuaire Français de Droit International*, 1985, p. 31.

<sup>665</sup> *Australian Foreign Affairs Review*, Aout 1975, p. 466.

<sup>666</sup> G.Fry, *A Nuclear-Free Zone in the Southwest Pacific*, The Strategic and Defence Studies Center, the ANU, Canberra 1983, p. 25.

Malgré le soutien de la résolution onusienne, la progression vers une zone dénucléarisée du Pacifique Sud fut stoppée net à la fin de 1975 avec le retour au pouvoir des partis conservateurs tant en Australie qu'en Nouvelle-Zélande. Tout en ne rejetant pas directement cette zone, les nouvelles autorités n'en prônaient pas la réalisation non plus. Cependant, avec le retour des travaillistes au pouvoir en Australie en août 1983, puis en Nouvelle-Zélande en juillet 1984, le projet d'une zone dénucléarisée dans le Pacifique Sud fut relancé. Et la troisième zone dénucléarisée<sup>667</sup> fut ainsi établie par la mise en place du Traité de Rarotonga, le 6 août 1985, soit cinquante ans jour pour jour après l'explosion de la bombe nucléaire américaine sur Hiroshima. Elle est entrée en vigueur le 11 décembre 1986.

Caractérisant le pragmatisme des autorités australiennes, pour éviter de mettre à mal ses accords de sécurité avec les États-Unis, déjà remis en question par la Nouvelle-Zélande<sup>668</sup>, le Premier ministre australien Robert Hawke avait fait pression pour assouplir le traité de Rorotonga. L'une des provisions permit ainsi le maintien des bases américaines sur le territoire australien et le transit sans obstacle des navires et sous-marins armés ou équipés de nucléaire dans les eaux australiennes<sup>669</sup>. Cependant, c'est grâce à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande en grande partie, que le Pacifique Sud tout entier s'était imposé au reste du monde, et notamment aux États-Unis, au Japon et à la France (qui dès l'arrêt de ses essais en 1996 ratifia les protocoles du traité), en établissant sa zone dénucléarisée. Vecteur d'affirmation régionale et de reconnaissance internationale, cette zone a servi d'inspiration à deux nouvelles zones dénucléarisées, celle de l'Asie du Sud-est (Traité de Bangkok de 1995) et celle qui couvre toute la zone africaine y compris Madagascar (Traité de Pelindaba de 1996).

### ***B Des puissances cependant distinctes***

Au fur et à mesure que la Grande-Bretagne s'est éloignée de la région, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont développé une nouvelle identité. La maturité de leur système politique, leur taille, celle de leur population, leur développement économique<sup>670</sup>, leur poids sur la scène internationale et leur rôle dans les organisations régionales leur ont permis d'acquérir le statut de puissances régionales. Pourtant des nuances se sont fait jour. La lutte contre le nucléaire a rassemblé, jusqu'à un certain point, les deux États australasiens. Cependant, des distinctions inhérentes à leur situation géographique ou à

---

<sup>667</sup> Après le traité sur l'Antarctique de 1961 et celui de Tlatelolco de 1968. Nous pourrions également mentionner le Traité sur l'espace extra-atmosphérique de 1967 et celui sur les fonds marins de 1971.

<sup>668</sup> Voir *infra*.

<sup>669</sup> T.V. Paul, *ibid.*, p. 254.

<sup>670</sup> Qui leur permettait notamment de contribuer au développement régional, au niveau bilatéral et multilatéral.

l'évaluation de leurs intérêts nationaux sont venues souligner leurs spécificités. Et si la Nouvelle-Zélande a embrassé, à sa façon, son appartenance à la région, l'Australie semble l'avoir plutôt subie.

*1 La Nouvelle-Zélande et la « Pacific Way »*

Wellington semble avoir su créer un rapprochement avec et entre les États insulaires eux-mêmes. Malgré une administration coloniale chaotique, la Nouvelle-Zélande a réussi à développer un partenariat solide avec le Samoa indépendant. Mais surtout elle conserve des liens privilégiés avec les États en libre-association de Cook et Niue et avec le territoire dépendant de Tokelau. Leur satisfaction vis-à-vis de leurs statuts respectifs est telle qu'aucun ne songe à le remettre en cause. Les Tokelauans ont ainsi par deux fois (en 2006 et 2007) refusé leur détachement de la Nouvelle-Zélande. Le gouvernement d'Helen Clark, tout en ayant déclaré vouloir respecter le souhait des Tokelauans favorables au *statu quo*, a cependant souligné la détermination des Néo-Zélandais à « émanciper » Tokelau. Madame Clark a en effet annoncé au lendemain du deuxième référendum qu'une troisième consultation serait envisagée « à un moment donné de leur avenir »<sup>671</sup>. Certains parlementaires ou diplomates néo-zélandais avaient salué quant à eux le bon sens des Tokelauans qui, « compte-tenu de leur petite taille, ne sauraient faire face au poids économique de la libre-association » et étaient donc plus à l'abri sous l'aile néo-zélandaise<sup>672</sup>. Soulignons dès lors combien il est absurde que ce petit territoire, malgré ces deux référendums d'autodétermination, demeure inscrit sur la liste des territoires à décoloniser de l'ONU. En prolongeant cette inscription, la communauté internationale semble de la sorte totalement ignorer le choix de Tokelau et fait apparaître la Nouvelle-Zélande comme réfractaire à l'émancipation de ce territoire alors que la situation est exactement l'inverse.

D'ailleurs, la façon dont la Nouvelle-Zélande a administré les territoires hérités sous mandat ou sous tutelle, lui a permis de générer un fort degré de compréhension ou de sympathie à son égard dans le Pacifique Sud<sup>673</sup>. Sa contribution au développement d'une région intégrée a aidé la Nouvelle-Zélande à y trouver sa place. Ainsi, après avoir vécu comme une puissance occidentale par procuration (à travers la Grande-Bretagne mais aussi les États-Unis), c'est en se recentrant sur son propre environnement régional que la Nouvelle-Zélande a pu appréhender et se positionner sur la scène mondiale.

---

<sup>671</sup> Flash d'Océanie, 11 octobre 2009, <http://newspad-pacific.info/>

<sup>672</sup> *Ibidem*.

<sup>673</sup> Henningham Stephen, *France and the South Pacific. A Contemporary History*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1992. p. 219.

La Nouvelle-Zélande partage avec les États insulaires du Pacifique Sud les mêmes problèmes d'isolation et les mêmes défis en essayant d'obtenir une petite place sur le marché international déjà suralimenté en produits primaires. Jusqu'à assez récemment cependant, la Nouvelle-Zélande, même inconsciemment, se concevait davantage *dans* que *du* Pacifique Sud. Désormais, elle assume les deux et se considère comme une véritable partenaire des autres États de la région, notamment polynésiens. La déclaration de David Lange en 1987 reflétait déjà, sinon prônait cette vision : « Non seulement nous acceptons, mais nous célébrons ce que nous dit la mappemonde – que nous sommes une nation du Pacifique Sud »<sup>674</sup>. La Nouvelle-Zélande, dominion britannique, a ainsi progressivement rejoint *Aotearoa* (*la terre du long nuage blanc*, nom maori de la Nouvelle-Zélande) assumant ainsi, plus facilement que l'Australie, sa double identité occidentale et océanienne.

L'Australie ne semble pas en effet être parvenue à établir le même degré de proximité et de confiance avec les territoires dont elle a dû gérer le passage à l'indépendance, voire avec l'ensemble des États mélanésiens, plus proches géographiquement. Ayant administré le territoire le plus vaste (et le plus riche) du Pacifique Sud, la Papouasie Nouvelle-Guinée, pendant près de soixante-dix ans, l'Australie y exerce encore une forte influence tant politique qu'économique. Et le fait que depuis son indépendance, la PNG soit la principale récipiendaire de l'aide australienne dans la région illustre que l'Australie a choisi de maintenir des relations particulières avec son ancien territoire.

Cependant, en raison de sa situation géostratégique, qui la rend plus vulnérable face à l'évolution politique et stratégique de ses proches voisins, mélanésiens ou de l'Asie du Sud-Est, et notamment indonésiens, l'Australie a dû concevoir sa position régionale en la basant davantage sur une stratégie de défense.

## 2 *L'Australie contrainte à la défense*

Le rapport Dibb de 1986<sup>675</sup> et le *Livre Blanc* sur la défense australienne de 1987 représentent un véritable tournant dans la prise en compte de la réalité géostratégique de l'Australie. Ceci a donné lieu au concept de « *Fortress Policy* »<sup>676</sup> qui recommandait d'envisager la défense nationale dans une perspective défensive plutôt qu'offensive. Le *Livre Blanc* paru en 2000 réitéra la nécessité de garantir les frontières nord de l'Australie et de continuer à axer la politique de défense sur les risques éventuels que l'Indonésie, la Papouasie Nouvelle-Guinée voire également les îles Salomon pourraient faire courir à

---

<sup>674</sup> *Ibid.*, p. 224.

<sup>675</sup> Rapport Dibb de 1986 : P. Dibb (Ed.), *Australia's External Relations in the 1980's*, Croom Helm Australia, St Martin press, 1983.

<sup>676</sup> « Politique de la forteresse ».

l'Australie et à la stabilité de la région tout entière. Ce *Livre Blanc*, en reprenant la même optique que celui de 1987, soulignait les difficultés de l'Australie à déterminer une politique précise et définie pour faire face à des problèmes ou des menaces demeurés plus ou moins les mêmes depuis vingt ans.

Ces difficultés tiennent en partie au fait que les États-Unis ont toujours insisté pour que l'Australie s'inscrive dans une stratégie (américaine) de protection globale, qui devait aussi permettre à l'Australie de pratiquer sa politique étrangère et de développer ses liens militaires et économiques avec les pays d'Asie du Sud-Est<sup>677</sup>. L'ANZUS, ainsi que les « Accords des Cinq »<sup>678</sup> signés en 1971 entre l'Australie, la Grande-Bretagne, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande et Singapour s'inscrivaient donc dans cette perspective. C'est pourquoi la parution du rapport Dibb provoqua une vive réaction de la part des États-Unis. Ce rapport qui, dépeignant l'Australie comme un des pays les plus sûrs, recommandait de limiter la politique nationale de défense à la surveillance des frontières. Cette stratégie défensive et plus indépendante impliquait dès lors une dépendance moindre vis-à-vis des alliés américains.

Tout en défendant l'ANZUS, déjà mis à mal par la rebelle Nouvelle-Zélande, les Américains firent alors peser sur Canberra le poids de tout « ce jeu d'alliances militaires dont la clé de voûte est l'Australie »<sup>679</sup>. La loyauté australienne envers son allié américain n'était pourtant plus à prouver. Elle s'était manifestée par sa participation (aux côtés de la Nouvelle-Zélande) aux conflits armés engagés par les États-Unis en Corée, au Vietnam (et encore aujourd'hui en Afghanistan ou en Irak). C'est aussi en vertu du traité ANZUS que l'Australie avait permis aux États-Unis de construire des bases « de communication militaire » sur son territoire<sup>680</sup> afin de garantir une sécurité non seulement américaine mais aussi régionale.

Elle se manifesta à nouveau, bien que de façon moins spontanée, lorsque les États-Unis exprimèrent leur « inquiétude » quant aux conséquences du rapport Dibb sur la stratégie commune de défense. Le gouvernement de Bob Hawke (de 1983 à 1991) fut contraint de rejeter les éléments qui risquaient de compromettre l'alliance australo-américaine. L'esprit du rapport fut cependant conservé par certains des livres blancs

---

<sup>677</sup> Ordonnau Georges, De Mourgues P., *op. cit.*, p. 61.

<sup>678</sup> Ces *Five Power Defence Arrangements* (FPDA) furent mis en place pour garantir les mesures de sécurité à la Malaisie et à Singapour malgré le retrait progressif britannique de la zone depuis 1967. Ils sont toujours valides aujourd'hui.

<sup>679</sup> Ordonnau G., De Mourgues P., *L'évolution des problèmes de défense dans le Pacifique Sud-Ouest*, Paris, Institut du Pacifique, Berger-Levrault, 1986, p. 61.

<sup>680</sup> A Pine Gap, North West cape et à Nurrungar. Véritables enclaves américaines, vis-à-vis desquelles Canberra n'a toujours aucun contrôle et qu'un accès limité.

suivants (1986, 1987, 1994). Pourtant, à partir de 1996, l'Australie reconsidéra la nécessité de développer sa capacité de déploiement hors de ses frontières, stratégie confortée par les attaques du 11 septembre 2001, ainsi que l'attentat de Bali, en 2002, dirigé directement contre des touristes australiens. L'Australie de John Howard s'associa alors étroitement à la stratégie de défense américaine de lutte contre le terrorisme<sup>681</sup>.

Le nouveau *Livre Blanc* sur la défense australienne paru en mai 2009, reprend toutefois un élément du rapport Dibb : celui d'une politique de défense plus indépendante, c'est-à-dire moins dépendante des États-Unis. Intitulé « *Defending Australia in the Asia Pacific Century ; Force 2030* »<sup>682</sup> ce dernier livre blanc introduit également une toute nouvelle approche en désignant directement la Chine, de plus en plus présente dans la région océanienne, comme une menace potentielle pour l'Australie et la région. Et il souligne que l'Australie ne devrait pas compter sur les États-Unis pour sa protection. C'est pourquoi, et contrairement à ce que recommandait le rapport Dibb, mais davantage dans la lignée des derniers livres blancs, celui de 2009 mise sur une augmentation des dépenses de stratégie militaire, au grand dam de nombreux élus.

Si le rapport rappelle que l'Australie a quatre intérêts stratégiques majeurs - une Australie sûre, une région immédiate sûre, une région Asie-Pacifique stable et un ordre mondial régleménté - il précise que seuls les deux premiers doivent dicter la stratégie militaire australienne<sup>683</sup>. Or la politique de défense australienne prend parfois la forme d'une politique d'aide. Ainsi l'Indonésie, qui a toujours été la principale menace de l'Australie, en raison de sa proximité, de sa population, de son régime politique et de son obédience religieuse, n'est pas désignée par le Livre Blanc 2009. Par contre, elle est la première bénéficiaire de l'aide internationale australienne, même avant la PNG<sup>684</sup>.

Ces impératifs de défense reflètent, depuis le début des années 2000, l'engagement australien, et néo-zélandais dans une politique régionale plus affirmée voire parfois qualifiée d'interventionniste.

---

<sup>681</sup> En transformant Nauru en camp australien de détention d'immigrés sans papiers, la « Pacific Solution », politique d'immigration, de J. Howard a été vivement critiquée au niveau régional et international. Nauru, autrefois richissime grâce à ses mines de phosphate en est aujourd'hui réduite à accepter toute proposition australienne génératrice de revenus. Voir le rapport du « thinktank » conservateur « Centre for Independent Studies » Hughes Helen, "From Richness to Rags. What Are Nauru's Options and How Can Australia Help?", *Issue Analysis*, n° 50, 18 août 2004, [www.cis.org.au](http://www.cis.org.au).

<sup>682</sup> Voir le texte intégral : <http://www.defence.gov.au/whitepaper/>

<sup>683</sup> Voir l'analyse du livre blanc 2009 de Rod Lyon et d'Andrew Davies, "Assessing the Defence White Paper 2009", *Policy Analysis*, Australian Strategic Policy Institute, 7 mai 2009.

<sup>684</sup> L'aide australienne pour 2009-2010 attribue la part la plus importante (452,5 millions de dollars américains) à l'Indonésie. <http://www.globaleducation.edna.edu.au/globaled/go/cache/offonce/pid/24>

## **II STABILITÉ ET DÉVELOPPEMENT : L'ENGAGEMENT DES DEUX PUISSANCES**

Alors que les politiques soviétiques de Glasnost et de Perestroïka mises en place par Mikhaïl Gorbatchov présageaient de la fin de la guerre froide, l'Australie et, dans une moindre mesure la Nouvelle-Zélande, optèrent au début des années 1990 pour une nouvelle politique d'« engagement constructif » (Constructive Commitment) davantage axée sur le partenariat entre États de la région. Or, au cours des années 1990, une instabilité politique s'est progressivement développée dans la partie mélanésienne du Pacifique Sud conduisant l'Australie et la Nouvelle-Zélande à reconsidérer leur stratégie régionale. L'impératif de retour à la paix et de stabilité s'accompagna d'un discours faisant écho à celui de la communauté internationale prônant la « bonne gouvernance ». Parallèlement, l'Australie et la Nouvelle-Zélande s'engagèrent, de façon multilatérale ou bilatérale, dans le renforcement d'une politique de développement économique de la région. Sécurité et commerce, les deux mamelles traditionnelles de la politique extérieure australienne, se transformèrent peu en à peu en des objectifs régionaux de stabilité et développement et exigeaient désormais une affirmation australasienne plus ferme.

### **A Instabilité et interventionnisme : rétablir et maintenir la paix<sup>685</sup>**

En application du dispositif régional prévu par la déclaration dite de Biketawa<sup>686</sup>, l'Australie, accompagnée de la Nouvelle-Zélande, ont été amenées à jouer un rôle central dans la sécurité régionale tant au niveau multilatéral que bilatéral. Intervenir, avec l'accord des États concernés, pour ramener la paix face aux tentatives sécessionnistes, ou réduire les tensions survenues à Fidji ou au Tonga a signifié une reconnaissance régionale et internationale mais a aussi entraîné des pressions importantes sur les deux puissances régionales.

Les missions internationales (sous l'égide de l'ONU) mises en place dans la région sous le commandement australien ont signifié la reconnaissance internationale de l'importance de l'Australie en tant que puissance majeure du Pacifique Sud. Sa capacité d'intervention (humaine et technique, civile et militaire, et financière) a permis à l'Australie de légitimer son action, renforcée en cela par la Nouvelle-Zélande, plus modeste contributrice, mais tout aussi engagée, au côté des autres forces océaniques.

#### *1 Bougainville : la tension permanente ?*

---

<sup>685</sup> Nous n'évoquons pas ici la force d'intervention au Timor Leste car elle n'entre pas, selon nous, dans la politique de réengagement *régional* australasien.

<sup>686</sup> Adoptée par les dirigeants du Forum en 2000, cette déclaration est censée permettre au Forum de venir en aide à un pays confronté à une situation d'urgence, notamment de type insurrectionnel. Cette décision régionale résulte en réalité en grande partie de la nouvelle stratégie régionale australienne.

L'intervention sur l'île de Bougainville à partir de 1997 a en quelque sorte inauguré le nouvel engagement régional des deux puissances australasiennes. Après une tentative manquée de sécession au moment de l'indépendance de la Papouasie Nouvelle-Guinée, l'île de Bougainville, riche en cuivre, or et argent, avait en vain continué de réclamer un statut d'autonomie et un meilleur partage des profits miniers. Les tensions entre Port-Moresby et l'île dégénérèrent progressivement en une guerre civile qui dura près de dix ans. En 1997, la situation était telle que la mobilisation des puissances régionales déboucha sur l'organisation d'une mission d'observation de l'ONU, la MONUB (Mission d'observation des Nations Unies à Bougainville), presque entièrement composée de soldats australiens et néo-zélandais, et sous commandement australien. Un processus de consultation mis en route en 1998 déboucha sur un projet de modification de la Constitution papoue visant à faire de Bougainville une province autonome aux pouvoirs élargis. Depuis 2004, Bougainville est dotée d'une Constitution et d'un nouveau statut, en partie inspiré de celui de Nouvelle-Calédonie<sup>687</sup>, et qui devrait déboucher, entre 2015 et 2020, sur un référendum d'autodétermination<sup>688</sup>. Cependant, compte tenu des immenses ressources que détient cette île, les tensions demeurent et la présence policière australienne, en place depuis 2004, a été maintenue dans le cadre d'un « plan de coopération renforcée » (Enhanced Cooperation Program, ECP) entre l'Australie et la Papouasie Nouvelle-Guinée. Ce plan, annulé en 2005 par la PNG lors de tensions diplomatiques avec l'Australie<sup>689</sup>, a été relancé en 2008.

## *2 La mission régionale aux Salomon : la force australienne*

Pour tenter de régler le conflit ethnique entre les milices armées des provinces de Guadalcanal (île principale) et de Malaïta, et qui avait dégénéré en guerre civile entre 1998 et 2003, une force régionale d'intervention fut mise en place. La « RAMSI » (mission régionale d'assistance aux îles Salomon), fut placée par l'ONU sous le mandat du Forum des Îles du Pacifique et sous le commandant de l'Australie. Depuis l'arrivée de la RAMSI, le 23 juillet 2003, l'Australie en est toujours la principale contributrice technique et humaine, aux côtés de la Nouvelle-Zélande et de plusieurs États insulaires

---

<sup>687</sup> Même s'il va plus loin dans l'autonomie, ayant notamment permis à Bougainville d'établir sa propre Constitution.

<sup>688</sup> Le statut de Bougainville diffère en certains points cependant, de celui de Nouméa. Par exemple, Bougainville a désormais sa propre Constitution, ce qui serait contraire aux principes de la République française dans le cas de la Nouvelle-Calédonie.

<sup>689</sup> Le Premier ministre papou Michael Somare avait essuyé un refus d'entrer sur le territoire australien pour avoir refusé d'ôter ses chaussures à la douane. Impératifs sécuritaires australiens contre culture océanienne du respect au Chef, ce « clash » culturel a entraîné des tensions diplomatiques entre les deux États jusqu'en 2008.

océaniens<sup>690</sup>, qui contribuent aussi en troupes militaires et policières. Il s'agit du plus important déploiement militaire en temps de paix dans la région depuis la Guerre du Pacifique. Le caractère régional de cette mission a été assuré par l'Australie qui a voulu en conserver le contrôle. En effet aucune force militaire non océanienne, n'y a été admise. Pas même la France, pourtant présente militairement dans la région et associée à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande dans le cadre d'autres accords de coopération militaire tels que l'Accord FRANZ<sup>691</sup>, n'a été autorisée à y contribuer. Après avoir rapidement mis fin aux violences, la RAMSI est toujours présente aux îles Salomon car les tensions subsistent. La mission se concentre désormais sur un travail de reconstruction avec un accent particulier mis sur les notions de bonne gouvernance, de transparence ou encore de lutte contre la corruption.

Le rôle de la RAMSI et sa présence dans les îles Salomon n'a toutefois pas été sans susciter quelques sentiments de méfiance sinon d'hostilité. L'ancien gouvernement dirigé par Manasseh Sogavare<sup>692</sup> avait ainsi fortement contesté la légitimité de la RAMSI. C'est pourquoi en juillet 2005, une mission du Forum des Îles du Pacifique se rendit sur place pour faire un état des lieux de l'action de la force régionale. Ces experts océaniens soulignèrent que cette force régionale placée sous commandement australien et au sein de laquelle la proportion australienne, militaire et policière, était prédominante<sup>693</sup> constituait un problème. Les missionnaires définirent même la RAMSI comme un exercice d'abord australien. C'est pourquoi ils recommandèrent qu'au moins un Océanien soit nommé à la tête du contingent océanien (Fidji, Papouasie Nouvelle-Guinée, Vanuatu, Tonga, Samoa) de la RAMSI et qu'au plan local, ce soient les autorités salomonaises qui reprennent petit à petit le contrôle des forces militaires et de police, dirigées jusque là par des Australiens<sup>694</sup>. Canberra a par la suite indiqué que si la présence australienne était réduite, il en serait de même de sa participation financière<sup>695</sup>. Chantage ou souci d'efficacité, la réaction australienne est justifiée si l'on considère le fort investissement, direct et indirect,

---

<sup>690</sup> La PNG, Fidji, Tonga, le Samoa, Vanuatu, les îles Cook, Nauru, Tuvalu et Kiribati fournirent des forces militaires et/ou policières.

<sup>691</sup> Accord adopté en 1992 entre les armées de la France, l'Australie et la Nouvelle-Zélande afin de coordonner des missions humanitaires dans la région en cas de catastrophe naturelle.

<sup>692</sup> Il fut renversé par une motion de censure fin 2006. En juillet 2009, le nouveau Premier ministre des Salomon, Derek Sikua, plus modéré, tout en remerciant officiellement la RAMSI pour ses réalisations au cours des six dernières années, soulignait que ce groupe régional n'était cependant pas appelé à demeurer aux Salomon indéfiniment.

<sup>693</sup> Et elle le demeure aujourd'hui.

<sup>694</sup> *Flash d'Océanie*, 7 juillet 2005, <http://newspad-pacific.info/>.

<sup>695</sup> *Flash d'Océanie*, 25 février 2008, <http://newspad-pacific.info/>.

de ce pays auprès des États et organisations de la région, à travers ses programmes de coopération et d'aide. Dans ces deux cas, des catastrophes politiques et humanitaires ont pu être stoppées grâce au déploiement de missions acceptées par les États concernés. Mais les situations ne sont pas pour autant entièrement rétablies. Sans le maintien d'une présence militaire ou policière australasienne, ainsi que le développement de programmes de coopération, les tensions qui demeurent pourraient déboucher à tout moment sur de nouveaux carnages.

D'autres États de la région, sujets à des tensions, ont nécessité l'intervention des deux puissances régionales. Que ce soit sous forme d'envoi de contingents de policiers ou de pression diplomatique, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont là encore dominé la scène régionale.

### *3 Interventions policières*

Les interventions policières de l'Australie, en particulier, font partie d'une politique conçue dès la fin des années 1990 et que Canberra a voulu étendre à tous les États mélanésiens. Conception « préventive » de la sécurité régionale, et des stabilités nationales, l'Australie a en effet cherché à multiplier l'envoi de contingents policiers dans la plupart des États mélanésiens. Elle a aussi tenté d'« australiser » la direction policière de ces pays, en plaçant à la tête des forces de police papoue, fidjienne ou salomonaise des officiers australiens. Au-delà de son rôle pédagogique, cette présence policière australienne constituait un des éléments clé de la politique de défense nationale par le biais d'un renforcement de la stabilité des États voisins les plus proches. Cette politique n'a cependant pas été acceptée partout et le Vanuatu notamment s'y est toujours vivement opposé. Elle a au contraire été souhaitée par les autorités tongiennes. En effet, seule intervention australasienne dans un État polynésien, et avec sa coopération, l'opération Kaliloa a été mise en place dans le petit royaume du Tonga après les émeutes de 2006. Celles-ci étaient nées d'une revendication populaire pour un régime plus démocratique et moins monarchique. Depuis lors, un contingent de policiers et de militaires australiens et néo-zélandais est en poste à Nuku'alofa où l'état d'urgence est toujours en place dans certains quartiers. L'évolution institutionnelle avance cependant puisqu'il est désormais question de mettre en œuvre en 2010 un régime parlementaire à la britannique où le Roi conserverait des pouvoirs essentiellement honorifiques. Cependant, l'envoi d'une présence policière australienne dans certains États océaniques a parfois relevé d'une stratégie purement nationale.

S'il n'y a pas eu, comme aux Salomon, en PNG ou au Tonga, d'intervention régionale militaire ou policière directe à Fidji, cela n'a cependant pas empêché l'Australie et une partie de la région d'adopter des mesures de pression devenues sources de tensions politiques et diplomatiques sérieuses pour Fidji.

## ***B Fidji : le défi à la puissance australasienne ?***

Depuis son indépendance acquise en 1970, Fidji, grâce à son Premier ministre Sir Kamisese Ratu Mara, avait acquis une stature régionale et une aura internationale encore inégalée à ce jour parmi les États insulaires du Pacifique Sud. Cependant la société fidjienne avait conservé de la période coloniale une approche très inégalitaire. Les Indo-Fidjiens<sup>696</sup>, composant environ 40 % de la population, n'avaient depuis l'indépendance bénéficié que de droits civiques restreints et d'une interdiction du droit d'accès à la propriété foncière, apanage des Fidjiens mélanésiens, « premiers habitants ». Ce sont les projets de réforme de la Constitution et de rééquilibrage des droits fonciers en faveur des Indo-Fidjiens qui sont la cause des quatre coups d'États que Fidji a connu depuis 1987<sup>697</sup>. Cet archipel est-il dès lors empêtré dans une « culture du putsch » ?

### *1 L'impasse régionale*

Depuis ce dernier putsch, la communauté occidentale réclame un retour à la démocratie à Fidji, par la voie d'élections. L'Australie et la Nouvelle-Zélande sont les moteurs de la pression régionale sur Fidji, exercée par le biais du Forum notamment. Ainsi, c'est sous leur pression qu'une mission de six ministres des affaires étrangères de la région avait été envoyée en juillet 2008 à Fidji. Celle-ci avait conclu à un « manque de volonté politique » de la part du régime provisoire conduit par le Contre-amiral Bainimarama et avait légitimé le durcissement de la position australasienne et du Forum qui allaient l'assortir de sanctions telle que l'exclusion temporaire de Fidji des organes délibérants du Forum (en mai 2009)<sup>698</sup>.

Ce « manque de volonté politique » est marqué notamment par le fait que le Contre-amiral Bainimarama, en réponse aux ultimatums internationaux, annonce un calendrier pour des législatives, mais pas avant septembre 2014. Dans l'intérim, il assure vouloir procéder à d'importantes réformes constitutionnelles et institutionnelles, touchant essentiellement au mode de scrutin et à certaines dispositions de la Constitution de 1997 (abrogée en avril 2009). Celles-ci concernent en particulier une discrimination positive pratiquée à l'égard des Fidjiens d'origine indienne. Mais le report régulier de ces réformes apparaît comme une provocation à la communauté occidentale.

Au sommet du Forum de 2008, le Premier Ministre australien Kevin Rudd, évoquant un « attentat sur la démocratie », avait déclaré : « Je crois qu'il y a un courant de pensée

---

<sup>696</sup> Ces Fidjiens, d'origine indienne, sont les descendants des travailleurs « engagés » par les colons britanniques pour travailler dans leurs champs de canne à sucre entre 1880 et 1916.

<sup>697</sup> Deux en 1987 (Rabuka), un en 2000 (Speight), puis un en 2006 (Bainimarama).

<sup>698</sup> Également exclu du Commonwealth en octobre 2009.

actuellement au sein du Forum, c'est que Bainimarama a dépassé non pas une borne, mais plusieurs bornes. (...) Pour ma part, je ne suis certainement pas prêt à faire partie d'un arrangement régional. La violation des principes démocratiques est inacceptable dans cette région »<sup>699</sup>.

Cependant, cette attitude semble acculer Fidji à l'agressivité et la surenchère<sup>700</sup>. Elle a aussi causé ce qui pourrait constituer une ébauche de division au sein de la région, les États mélanésiens, s'étant alliés pour soutenir Fidji (notamment par le biais du Groupe Mélanésien du Fer de Lance), jouent désormais les médiateurs et œuvrent à préserver un espace de dialogue régional avec Fidji. Or depuis l'automne 2009 le contre-amiral Bainimarama accuse l'Australie d'ingérence et d'un manque de volonté de tenter de comprendre les « spécificités locales » de Fidji. « Laissez Fidji régler lui-même son avenir » a-t-il ainsi déclaré<sup>701</sup>.

Or, face à une situation désormais bloquée, la Nouvelle-Zélande semble initier une nouvelle reprise du dialogue.

## 2 La « *New Zealand Way* » ?

Déjà durant les prémices du dernier putsch, la Nouvelle-Zélande avait taché, en vain, de négocier avec Bainimarama avant que celui-ci ne passe à l'acte.

La Nouvelle-Zélande semble démontrer son adoption de la « *Pacific Way* » comme l'illustre son récent changement d'attitude envers Fidji. En effet, en décembre 2009 elle s'est démarquée de la politique de fermeté, adoptée avec l'Australie depuis le putsch de décembre 2006. Le Premier ministre John Key a déclaré envisager une normalisation de ses relations avec Fidji, même si depuis 2007 plusieurs chefs de mission diplomatique néo-zélandais et australiens ont été expulsés de Fidji (les derniers en octobre 2009). Or, en appelant désormais au dialogue, accepté par le contre-amiral Bainimarama, la Nouvelle-Zélande pourrait devenir l'artisan de la réintégration de Fidji sur la scène politique régionale et internationale.

« Contrairement à ce que certains pensent ou entendent dire, ou à ce qu'il dit lui-même, nous ne sommes pas anti-Franck Bainimarama. Nous voulons juste voir la démocratie rétablie à Fidji. Et nous sommes prêts à faire ce qu'il faut, en termes de

---

<sup>699</sup> Flash d'Océanie, 21 août 2008, <http://newspad-pacific.info/>

<sup>700</sup> Les Ambassadeurs entre les trois États ont été rappelés.

<sup>701</sup> Flash d'Océanie, 13 octobre 2009, <http://newspad-pacific.info/>

ressources financières ou humaines, pour faire en sorte que cela se produise », aurait ainsi déclaré le chef de l'exécutif néo-zélandais<sup>702</sup>.

En décembre 2009, en annonçant le déblocage d'une enveloppe d'urgence de 100.000 dollars néo-zélandais (environ cinquante mille euros) en faveur des populations touchées par le cyclone Mick à Fidji, le chef de la diplomatie néo-zélandais, Murray McCully, jugeait bon de rappeler que « Fidji demeure un voisin proche, en dépit de nos différends avec le régime [actuel]. Notre contribution en faveur de l'effort aux secours, à la suite du cyclone Mick, rappelle la volonté continue de la Nouvelle-Zélande à aider le peuple de Fidji »<sup>703</sup>.

Les ministres des affaires étrangères des deux États se sont depuis rencontrés et se sont mis d'accord sur le rétablissement des représentations diplomatiques ainsi que sur la nécessité de multiplier ces rencontres afin de poursuivre le dialogue. « Rien de ceci ne signifie un changement de la politique de Wellington à l'égard du régime actuel de Fidji » a déclaré M. McCully, « mais cela signale une détermination à améliorer les relations (...). Et c'est uniquement en maintenant la possibilité de communiquer que nous serons capables d'avancer. Même si nous sommes fortement en désaccord, de la bonne volonté ressortira nécessairement d'un dialogue continu ». Rajoutant que la Nouvelle-Zélande ne cherchait pas à se détacher de l'Australie mais continuait de travailler en étroite collaboration<sup>704</sup>. En réalité, il semble que la Nouvelle-Zélande ait eu un rôle de moteur dans la relance diplomatique entre les trois États, l'Australie s'appêtant elle aussi à emboîter le pas à Wellington<sup>705</sup>.

Finalement, comment expliquer que les tensions que connaît désormais la région soient essentiellement un phénomène mélanésien ? L'accès tardif à l'indépendance de ces États par rapport aux États polynésiens pourrait constituer un début d'explication. L'organisation traditionnelle des sociétés mélanésiennes pourrait aussi expliquer que le système de pouvoir, démocratique et structuré, imposé par la colonisation, a eu plus de mal à s'ancrer que dans les États polynésiens par exemple<sup>706</sup>. Seul le Vanuatu fait quelque

---

<sup>702</sup> Flash d'Océanie, 22 décembre 2009, <http://newspad-pacific.info/>

<sup>703</sup> *Ibidem*.

<sup>704</sup> New Zealand Press Agency, « La Nouvelle-Zélande et Fidji d'accord pour améliorer leurs relations diplomatiques », 12/01/10, [www.Stuff.co.nz](http://www.Stuff.co.nz)

<sup>705</sup> Flash d'Océanie, 13 janvier 2010, <http://newspad-pacific.info/>

<sup>706</sup> Voir Macclancy J., *Faire de deux pierres un coup*, Port-Vila, Centre culturel du Vanuatu, 2002 ; Hegarty David, Polomka P. (Eds), *The Security of Oceania in the 1990s, Canberra Papers on Strategic & Defence*, Vol. 1, n° 60, Strategic and Defence Centre, ANU, 1989 ; Tabani Marc Kurt, « Walter Lini, la coutume de Vanuatu et le socialisme mélanésien », JSO, 111, 2000-2, pp. 173-194.

peu figure d'exception puisqu'il est le seul État mélanésien à ne pas avoir connu de troubles politiques, civils ou insurrectionnels, majeurs. Il est toujours parvenu à maîtriser les perturbations politiques que son Gouvernement connaît régulièrement et à éviter qu'elles ne se répercutent au niveau de la société civile. La plupart des causes d'instabilité dans cet arc mélanésien sont ainsi généralement liées soit à des revendications indépendantistes ou sécessionnistes, soit à des conflits fonciers auxquels se mêlent des questions d'appartenance ethnique. Le Vanuatu en a été, jusqu'ici, préservé. Mais il n'est pas surprenant que la situation en Nouvelle-Calédonie, qui réunit tous ces aspects, ait généré tant d'inquiétude et de mobilisation dans la région au cours des années 1980<sup>707</sup>.

La promotion régionale et notamment australasienne d'un engagement pour le développement et la bonne gouvernance de ce que Canberra désigne comme des « failed states » (« États fragiles » ou « États en échec ») prend alors tout son sens.

### ***C Promouvoir le développement et la bonne gouvernance***

En vue d'assurer la bonne marche régionale vers le projet global de bonne gouvernance (ONU, « objectifs du Millenium pour le développement ») l'influence australasienne, initialement diffuse à travers les organisations régionales et notamment le Forum, s'est progressivement faite plus directe.

#### *1 Direction australienne affirmée au sein du Forum*

Tout au long des années 1970, 1980 et 1990, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont laissé aux institutions régionales le rôle sinon d'initier, du moins d'organiser la construction régionale. Mais avec l'émergence d'une instabilité croissante, les deux États, en parallèle à leur politique d'intervention dans les États insulaires, ont également renforcé leur position au sein du Forum.

L'adoption de la Déclaration de Biketawa en 2000, qui permet d'outrepasser l'une des facettes de la traditionnelle « Pacific Way » de non-intervention dans les affaires intérieures d'un État océanien, autorise désormais le Forum à considérer les situations de crise de ses membres.

« Alors que leurs initiatives sont délibérément menées en consultation avec les leaders du Forum des Îles du Pacifique, et à l'invitation des gouvernements insulaires, il est clair que ce sont la Nouvelle-Zélande, et plus encore l'Australie, qui dirigent ce processus.

---

<sup>707</sup> V., *surpa*, note 1.

(...) en 2000 [l'Australie et la Nouvelle-Zélande] ont conduit le Forum à adopter la Déclaration de Biketawa »<sup>708</sup>.

La nomination d'un Australien à la tête du Forum des Iles du Pacifique en 2003 représente un autre symbole très fort du « retour » australien sur la scène régionale. Nommé, après force lobbying, pour remettre de l'ordre dans la gestion chaotique de l'organisation régionale, la nomination de Greg Urwin avait aussi été motivée par la volonté de rassurer les partenaires extra régionaux. La Grande-Bretagne, par exemple, envisageait à nouveau de quitter la CPS<sup>709</sup> où, en une vingtaine d'années, la désorganisation s'était accrue. Rassurée par la nomination de Greg Urwin, ou pour la légitimer, Londres accepta de rester dans la CPS, mais pour annoncer un an plus tard son retrait définitif. Le seul vestige de la présence britannique en Océanie aujourd'hui, outre le Commonwealth, est le territoire de Pitcairn encore sous administration britannique. La présence occidentale à la CPS, et extra-régionale, se résume désormais à la France et aux États-Unis, alliés importants pour le développement du Pacifique mais avec lesquels cependant l'Australie et la Nouvelle-Zélande ne veulent pas partager leurs responsabilités politiques et stratégiques dans la région<sup>710</sup>. Les missions de rétablissement et de maintien de la paix ainsi que celles de reconstructions nationales sont dès lors établies comme l'apanage de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et des États insulaires. La volonté affirmée de conduire, seules, la mise en œuvre de moyens pour régler les problèmes politiques océaniques conforte aussi l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans leur rôle et leur légitimité de puissances régionales. L'efficacité et la justesse de la gestion de Greg Urwin<sup>711</sup> a cependant été reconnue par tous car elle a permis de mettre en place certains projets régionaux qui s'inscrivent directement dans une perspective globale en faveur du développement et de la bonne gouvernance.

## 2 Le « Plan Océanie » : projet régional de développement

Face à l'instabilité croissante dans certains États mélanésiens, et pour répondre aux objectifs du millénaire pour le développement établis par l'ONU, les membres du Forum ont souhaité, sous l'impulsion de leur secrétaire général, faire le bilan de l'évolution de la situation en Océanie et déterminer un plan d'action pour mettre en place un programme de

---

<sup>708</sup> Hoadley S., *Pacific Island Security Management by New Zealand and Australia, Toward a New Paradigm, Working Paper n° 20/05*, Centre for Strategic Studies, VUW, New Zealand, 2005, p. 7.

<sup>709</sup> La Grande-Bretagne s'en est retirée en 1996 pour la réintégrer en 1998 avant de la quitter définitivement en 2005.

<sup>710</sup> La Chine, la Russie, et dans une moindre mesure Taiwan, sont certes des acteurs de plus en plus visibles mais dont le rôle, jusqu'à présent tout du moins, se limite à une coopération économique.

<sup>711</sup> Qui a dû démissionner en 2008 pour raisons de santé.

développement et de stabilité régionale. Dans un premier document, établi en 1995, les leaders des pays membres du Forum avaient déjà exprimé leur « Vision » pour l'avenir de l'organisation et souligné le nécessaire développement de la coopération régionale pour les vingt-cinq prochaines années<sup>712</sup>. Cependant, ce n'est que neuf ans plus tard, en 2004, qu'un rapport a été produit : le « Pacific Plan » (« Plan Océanie »), sur la coopération régionale<sup>713</sup>. Celle-ci devant permettre de créer des liens renforcés et approfondis entre les États de la région, et éviter ainsi le déclin et la marginalisation internationale. Ce programme a dès lors quatre objectifs principaux ; améliorer la croissance économique, le développement durable, la bonne gouvernance et la sécurité. Il insiste également sur la constatation que les ressources du Forum sont devenues grandement insuffisantes face à la multiplication et au développement des activités du Forum. Or l'Australie et la Nouvelle-Zélande contribuent déjà à la quasi totalité du budget annuel du Forum, et financent en très grande partie les diverses missions de maintien ou de rétablissement de la paix en place dans la région. Cette réflexion a donc conduit l'organisation régionale à envisager son ouverture nécessaire aux territoires océaniques non-indépendants ainsi qu'aux puissances ou organisations extra-régionales, désormais « partenaires du dialogue » avec le Forum<sup>714</sup>.

Le Plan définit la bonne gouvernance comme la gestion transparente, responsable et équitable des ressources et s'appuie notamment sur un système de partenariat pour la gouvernance. Celui-ci repose sur des programmes tels que celui développé par l'Australie, le Pacific Leadership Program, qui entend former au leadership les leaders en place et montants de la région<sup>715</sup>. Cette initiative pourrait faire craindre une potentielle « déocéanisation » du leadership régional actuel et futur. Il pourrait également apparaître comme une initiative constructive et qui saura donner aux leaders insulaires les instruments sinon de la gestion politique d'un pays, du moins ceux du dialogue inter-étatique.

Le réengagement sécuritaire de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande pour rétablir la stabilité ainsi que l'engagement vers la « bonne gouvernance » s'accompagnent d'un troisième objectif australasien, celui d'établir une politique de développement enfin efficace. La politique d'aide au développement des deux puissances australasiennes, bien

---

<sup>712</sup> « *Forum Vision* », exprimé lors du 26<sup>ème</sup> sommet du Forum, Madang, PNG, 14 septembre 1995.

<sup>713</sup> The Eminent Persons Review, *Pacific Coopération, Voices of the Region*, Forum des îles du Pacifique, avril 2004. <http://www.forumsec.org.fj/pages.cfm/about-us/the-pacific-plan/>

<sup>714</sup> La France et l'Union européenne sont deux des quatorze « partenaires au dialogue » qui contribuent à de nombreux projets bilatéraux développés sous la houlette du Forum.

<sup>715</sup> <http://www.ausaid.gov.au/keyaid/leadership.cfm>.

que raffermie, et pouvant dès lors apparaître quelque peu directive, ne fait pourtant pas l'objet de critiques, contrairement à certaines initiatives commerciales australasiennes.

### 3 Politique d'aide : une exigence d'efficacité

En raison notamment du fait qu'ils sont les États insulaires les plus peuplés, la Papouasie Nouvelle-Guinée et les Salomon sont les plus importantes bénéficiaires de l'aide australienne et néo-zélandaise (qui leur consacrent plus du tiers de leur aide régionale)<sup>716</sup>.

La politique australienne d'aide régionale souligne notamment l'assujettissement de cette aide aux intérêts nationaux de l'Australie<sup>717</sup>. « L'objectif du programme d'aide est d'assister les pays en développement à réduire leur pauvreté et parvenir à un développement durable, en accord avec l'intérêt national de l'Australie »<sup>718</sup>.

Or cette politique d'aide régionale, parce que trop associée à l'intérêt national de l'Australie, est mal adaptée aux pays concernés. Ainsi, en est-il de la politique australienne d'aide à la PNG, et notamment de son « Programme de Coopération Renforcée ». Trop abondantes, ces aides entraînent, et confortent la PNG (et les autres États) dans une nouvelle forme de cargo culte<sup>719</sup>. Cette situation est ainsi génératrice d'attentisme et d'immobilisme, mais également de corruption et entache toute initiative nationale de développement autonome.

Peu après l'arrivée de Kevin Rudd au pouvoir, une journaliste<sup>720</sup> annonçait qu'il y avait certaines choses que le nouveau Premier ministre travailliste pourrait faire pour réparer les dégâts de la politique régionale du conservateur John Howard. Il pourrait notamment revoir l'attitude et le style diplomatique de l'Australie dans la région et améliorer sa politique d'aide. L'Australie, selon cette analyste, ne se perçoit généralement pas comme faisant partie de la région Pacifique qu'elle conçoit essentiellement dans une optique d'aide au développement (à travers son programme ausAID) et les États insulaires comme des demandeurs d'aide. L'Australie devrait plutôt les considérer comme des États souverains et des entités politiques complexes. C'est d'ailleurs ce à quoi le Plan Pacifique

---

<sup>716</sup> [http://www.budget.gov.au/2009-10/content/ministerial\\_statements/ausaid/html/ms\\_ausaid-10.htm#P1257\\_168831](http://www.budget.gov.au/2009-10/content/ministerial_statements/ausaid/html/ms_ausaid-10.htm#P1257_168831) ; <http://www.nzaid.govt.nz/programmes/c-pac-countries.html>

<sup>717</sup> C'est ce qui pourrait expliquer que l'Indonésie soit ainsi la première bénéficiaire de l'aide australienne, avant la PNG. Voir note précédente.

<sup>718</sup> <http://www.ausaid.gov.au/about/jan.2010>.

<sup>719</sup> Laracy L., *op. cit.*, p. 23.

<sup>720</sup> Hayward Jones Jenny, Everybody needs good neighbours, *The Australian Financial Review*, 23 January 2008, p. 63.

tend. En outre, investir davantage dans un plus grand effort de compréhension des politiques et des cultures océaniques permettrait notamment à l'Australie d'améliorer sa politique d'aide en établissant des objectifs déterminés en accord avec les États récipiendaires. Pour J. Howard, seule une meilleure gouvernance était la clé de tous les maux. Il semble que cette journaliste ait bien traduit l'ambition de Kevin Rudd puisque celui-ci a misé dès son arrivée au pouvoir sur une démarche diplomatique renforcée (déplacements et dialogue) tout en affirmant vouloir une nouvelle approche de la politique australienne d'aide.

« Il est dans notre intérêt national de construire une stabilité politique et économique à long terme dans cette région ». C'est ainsi que Kevin Rudd, a souligné lors du sommet annuel du Forum en août 2008, que l'aide importante de son pays à cette région ne constituait en rien un « chèque en blanc » mais, « un co-investissement ». Et que « désormais, le volume d'aide accordé au Pacifique dépendrait des performances de la région, sur la base d'"améliorations mesurables" »<sup>721</sup>.

Plus que jamais, Canberra entend donc que sa coopération soit suivie de résultats dans les domaines de la bonne gouvernance, de la promotion de la démocratie, des droits humains, ou des domaines traditionnels de la santé et de l'éducation. M. Rudd a ainsi réitéré une idée-force, apparue sous un gouvernement précédent. Mais à la différence de son prédécesseur, K. Rudd semble aspirer à une responsabilisation constructive des États récipiendaires, et notamment mélanésiens, « une responsabilité mutuelle », en lançant notamment la mise en place d'accords de partenariat et de développement. Les deux premiers furent d'ailleurs signés en marge du sommet du Forum, avec la Papouasie Nouvelle-Guinée et Samoa<sup>722</sup>. La Nouvelle-Zélande a déjà indiqué à plusieurs reprises, dans le cadre d'une importante réforme de son ministère des affaires étrangères, son intention de mettre elle aussi en place de tels accords de partenariat.

Le rapport publié en 2009 par l'agence gouvernementale australienne ausAID<sup>723</sup>, « Tracking Development and Governance in the Pacific 2009 » (Suivi du développement et de la gouvernance dans le Pacifique 2009)<sup>724</sup>, illustre toutefois les difficultés australiennes (et néo-zélandaises) à instaurer ce développement. Le rapport rappelle

---

<sup>721</sup> Flash d'Océanie, 21 août 2008, <http://newspad-pacific.info/>

<sup>722</sup> *Ibidem*.

<sup>723</sup> Parallèlement à la mise en place d'un service de délégation commerciale (en 1934) devenu par la suite l'*austrade*, l'Australie a développé un autre instrument clé de ses relations extérieures : l'*ausAID*, organisme qui gère l'aide publique au développement, destiné en grande partie aux États et territoires océaniques. La Nouvelle-Zélande a développé un instrument similaire : le NZaid.

<sup>724</sup> [www.ausaid.gov.au/publications/pdf/track\\_devgov09.pdf](http://www.ausaid.gov.au/publications/pdf/track_devgov09.pdf)

l'adhésion aux « Objectifs de Développement du Millénaire » (fixés par les Nations Unies), mais note que ceux-ci sont encore loin d'être atteints dans le Pacifique Sud. Une nouvelle fois l'Australie, ainsi que la Nouvelle-Zélande, en appellent à une meilleure coordination des moyens entre partenaires d'aide au développement pour « réduire la dispersion de l'aide », conformément aussi aux principes énoncés dans le Pacific Plan du Forum et à une meilleure gestion de ces aides de la part des pays récipiendaires. « Par rapport à la taille de leurs économies et de leurs populations, les pays du Pacifique reçoivent parmi les volumes d'aides au développement les plus élevés au monde », souligne notamment le rapport australien, qui conclut par un appel à un nouveau « cadre de développement » pour le Pacifique. Celui-ci consiste en un nouveau projet d'accord : le PACER Plus qui s'inscrit dans la lignée de projets d'accords commerciaux régionaux antérieurs que sont le PICTA et le PACER.

#### *4 La promotion du commerce : panacée pour l'Océanie ?*

L'entrée en vigueur, en 2003, d'un accord commercial entre les États insulaires du Pacifique, le Pacific Island Countries Trade Agreement (PICTA), est l'une des plus importantes manifestations de l'intégration commerciale à laquelle l'Australie et la Nouvelle-Zélande tendent. Cette zone de libre-échange concerne tous les États membres du Forum à l'exclusion de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. Ceci s'explique par un souci de permettre aux petits États insulaires, pénalisés par une faible attractivité de leurs marchés combinés à des moyens financiers limités, d'établir des échanges protégés de toute concurrence trop importante<sup>725</sup>.

Il existe cependant un autre accord régional, mais qui ne constitue pas une zone de libre-échange, le Pacific Agreement on Closer Economic Relations (PACER) créé en 2002. Il entend renforcer le développement économique et les relations commerciales entre les deux États australasiens et les États et territoires insulaires, accordant à ces derniers un accès privilégié pour leurs produits sur les marchés des deux grands régionaux. Le PACER est supposé remplacer, d'ici fin 2010, un autre accord, signé en 1981 par tous les membres du Forum, y compris l'Australie et la Nouvelle-Zélande : le SPARTECA (South Pacific Trade and Economic Cooperation Agreement). Cet accord permet le libre-accès, ou un accès préférentiel, aux produits des États insulaires sur les marchés australien et néo-zélandais.

Cependant ces accords n'obéissent-ils pas davantage aux directives de l'OMT de créer des zones de libre-échange au niveau régional, afin de faciliter la libéralisation des marchés régionaux, et par conséquent, globaux ? Certaines critiques régionales se sont

---

<sup>725</sup> Depuis 2004, cet organisme régional invite pourtant la Nouvelle-Calédonie, au fort revenu, à y adhérer. Celle-ci refuse toujours mais a cependant accepté le statut d'observateur.

élevées contre le fait que ces accords n'avaient pas été réellement initiés ni négociés par les États insulaires de la région, en raison d'un certain manque d'expertise et d'une grande dépendance vis-à-vis de l'aide fournie par les deux protagonistes<sup>726</sup>. Or, « dans la quête de l'uniformité, le monde occidental et non-occidental souffrent d'une nouvelle forme de colonialisme, un colonialisme en forme de culte du cargo sophistiqué, que l'on peut facilement décrire comme un « colonialisme commercial »<sup>727</sup> et qui toucherait donc tout le monde.

L'Australie et la Nouvelle-Zélande ne réalisent en fait qu'une partie minimale de leurs échanges commerciaux avec l'Océanie (moins de 10 %). Leurs intérêts purement commerciaux sont en réalité ailleurs, et notamment en Asie (et aussi en Europe, surtout pour la Nouvelle-Zélande).

En novembre 2009, lors du sommet des 21 de l'APEC, (groupe de coopération économique de l'Asie-Pacifique), K. Rudd relançait (il le fait depuis son arrivée à la tête du gouvernement en 2007) son idée de promotion d'une communauté de l'Asie-Pacifique. Un peu sur le modèle de l'Union européenne, elle serait le pendant plus politique et sécuritaire, des fonctions essentiellement économiques et financières déjà assurées par les organisations régionales existantes telles que l'APEC et l'ASEAN (l'association des nations du Sud-est asiatique)<sup>728</sup>. En ayant pour but de promouvoir l'intégration de la région Asie-Pacifique et de prévenir la réémergence de tensions stratégiques fondamentales. K. Rudd y voit peut-être aussi un moyen de partager le fardeau de l'aide au développement de la région océanienne.

\* \* \*

L'emphase qui est mise depuis le début des années 2000 sur la notion de bonne gouvernance comme garantie de la stabilité politique et du développement semble impliquer que seule l'approche occidentale soit la bonne et que les petits États océaniques ne sont toujours pas capables de développer des pratiques autres que celles entraînant « corruption, incompetence, fainéantise et un manque d'initiative »<sup>729</sup>. Cette approche implique le besoin pour les pays donateurs de maintenir voire d'augmenter leur contribution afin de permettre la promotion d'un développement qui ne vient pas et maintient les populations concernées dans les travers incriminés. Le cercle vicieux est

---

<sup>726</sup> Citizens' Constitutional Forum, Fidji, 14 décembre 2004. <http://www.ccf.org.fj/>

<sup>727</sup> Laracy L., *op. cit.*, p. 22.

<sup>728</sup> ASEAN dont l'Australie, plus encore que la Nouvelle-Zélande, aspire depuis de nombreuses années à devenir membre, en vain.

<sup>729</sup> Laracy L., *op. cit.*, p. 24.

ainsi mis en évidence. Et il nie le fait que les valeurs occidentales de démocratie, de développement, de « gouvernance » ne soient pas forcément adaptées, ou devraient l'être davantage, aux valeurs traditionnelles des cultures mélanésiennes notamment (puisque ce sont ces États qui se révèlent être les plus « instables » dans la région)<sup>730</sup>. Dès lors l'Australie et la Nouvelle-Zélande font-elles trop et trop mal ? Sont-elles devenues des puissances autocratiques embarrassées d'un Pacifique Sud, surtout mélanésien, qui ne veut pas intégrer un système unique de pensée et d'action supposé constructif ?<sup>731</sup> Agissent-elles au contraire en puissances responsables à qui leur histoire, leur culture dominante, leur taille et leur situation géographique imposent un engagement régional solidaire et renforcé en cas de difficultés ? Puissances occidentales du Pacifique Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont en réalité devenues, plus ou moins de leur plein gré et chacune à leur façon, des puissances du Pacifique Sud. Cependant, il serait injuste de considérer la Nouvelle-Zélande comme plus en phase avec l'approche régionale, plus diplomate, car c'est tout de même l'Australie qui fait « le gros travail » contribuant le plus, financièrement, techniquement et humainement<sup>732</sup>.

C'est ensemble cependant qu'elles peuvent contribuer, en collaboration avec les États insulaires océaniques, à trouver les moyens de la stabilité et du développement de leur région.

---

<sup>730</sup> Voir, par exemple, Hughes Helen, "Aid has failed the Pacific", *Issue Analysis*, n° 33, 7 mai 2003, [www.cis.org.au](http://www.cis.org.au); et Firth Stewart (Dir.), *Globalisation and Governance in the Pacific Islands*, ANU Press, Australia, 2006.

<sup>731</sup> Voir Huffer E., *Regionalism and Cultural Identity in Firth S. op. cit.*, p. 52.

<sup>732</sup> Hoadley, *op. cit.*, p. 14.

# ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE / ELEMENTS OF THE BIBLIOGRAPHIE\*

## I GÉNÉRALITÉS

### *Bibliographie anglophone\*\* :*

- D. Anckar, Westminster Democracy: a Comparison of small Islands States varieties in the Pacific and the Caribbean, *Pacific Studies*, vol. 23, n°3-4, Sept-Dec. 2000, pp. 57-76.
- G. Bertram et R. Watter, The MIRAB economy in Pacific Microstates, *Pacific Viewpoint*, vol. 26, n°3.
- F. Braudel, *Memory and the Mediterranean*, New York, Vintage, 2002.
- J. Corrin Care, T. Newton and D. Paterson (eds), *Introduction to South Pacific Law*, London, [England] : Cavendish Publishing, 1999.
- P. Butler, *Human Rights in the Pacific*, *Revue Juridique Polynésienne*, Hors série Volume VIII, 2009.
- R. Crocombe and A. Ali (eds), *Politics in Micronesia*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1980.
- R. Crocombe and A. Ali (eds), *Politics in Melanesia*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1982.
- R. Crocombe and A. Ali (eds), *Politics in Polynesia*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1983.
- R. Crocombe and A. Ali (eds), *Micronesian Politics*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1988.
- R. Crocombe and A. Ali (eds), *Foreign Forces in Pacific Politics*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1983.
- R. Crocombe, U. Neemia, A. Ravuvu and W. vom Busch (eds), *Culture and Democracy in the South Pacific*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1992.
- S.A. de Smith, *The New Commonwealth and its Constitutions*, London, Stevens & Sons, 1964.

---

\* L'établissement de cette bibliographie a pris en compte deux sources principales : la bibliographie établie par Thibaut de Berranger à l'occasion de sa dernière mission à l'Université de Polynésie française, ainsi que les principales références bibliographiques référencées par les autres auteurs de ce numéro hors série. Les co-directeurs du présent numéro hors série de la *Revue Juridique Polynésienne* tiennent à exprimer leur vive reconnaissance à Thibaut de Berranger pour avoir autorisé la reprise de sa base bibliographique.

\*\* On complétera utilement les références ci-dessous par celles qui figurent dans la bibliographie jointe au chapitre 2 rédigé par D. Chappell, Historical perspectives on indépendence.

- B. Douglas, Rank, Power, Authority: A reassessment of traditional leadership in South Pacific societies, *Journal of Pacific History*, vol. XIV, part. I, 1979.
- N. Douglas and D. Ngaire (eds), *Pacific Islands Yearbook*, North Ryde, Angus & Robertson, 1989.
- S. Firth, Sovereignty and Independence in the Contemporary Pacific, *Contemporary Pacific*, vol. 1, n°1-2, 1989, pp. 75-96.
- J. Fraenkel and B. Grofman, Political Culture, Representation and Electoral Systems in the Pacific Islands, *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 43, n°3, November 2005, pp. 261-275.
- G. Fry, *A Nuclear-Free Zone in the Southwest Pacific*, The Strategic and Defence Studies Center, the ANU, Canberra, 1983.
- G. Fry, Regionalism and International Politics of the South Pacific, *Australian Foreign Affairs Record*, vol. 52, n°6, June 1981.
- Y. Ghai, *The Head of State in the Pacific Islands States*, Warwick Law Working Papers 9, n°1, September 1986.
- Y. Ghai (ed), *Law, Politics and Government in the Pacific Islands States*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1988, 406 p.
- Y. Ghai, The making of Constitutions in the South Pacific: an Overview, *Pacific Perspective*, vol. 13, n°11, 1988, pp. 1-31.
- Y. Ghai (ed), *Public Administration and Management in small States: Pacific Experiences*, Commonwealth Secretariat and University of the South Pacific, Fiji, 1990.
- Y. Ghai and J. Cottrell, *Heads of State in the Pacific: a Legal and Constitutional Analysis*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1990, 290 p.
- G. Hassall, Ethnicity and the State: Constitutional provisions in some Pacific Islands States, *Ethnic Groups*, vol. 9, 1991, pp. 83-105.
- G. Hassall, Nationalism and Ethnic conflict in the Pacific Islands, *Current World Leaders*, n°34, April 1991, pp. 283-296.
- G. Hassall and C. Saunders (eds), *The Powers and Functions of Executive Government: Studies from the Asia Pacific region*, Centre for Comparative Constitutional Studies, University of Melbourne, 1994.
- G. Hassall and C. Saunders, *Asia-Pacific Constitutional Systems*, Cambridge University Press, 2002, 314 p.
- D. Hegarty, P. Polomka (Eds), The Security of Oceania in the 1990s, *Canberra Papers on Strategic & Defence*, vol. 1, n°60, Strategic and Defence Centre, ANU, 1989.
- F. Helu, *Those infernal Constitutions*, Pacific Islands Monthly, February 1993.
- S. Henningham, *France and the South Pacific. A Contemporary History*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1992.
- S. Henningham, *The Pacific Islands States*, London, McMillan Press, 1995.
- K. R. Howe, R. C. Kiste and B. V. Lal (eds), *Tides of History: The Pacific Islands in the twentieth Century*, University of Hawaii press, Honolulu, 1994.
- A. Jowitt and T. Newton (eds), *Passage of change : law, society and governance in the Pacific*, Australian National University / Pandanus , 2003, 373 p.

- P. Larmour, A Foreign Flower? Democracy in the South Pacific, *Pacific Studies*, vol. 17, n°1, March 1994, pp. 45-77.
- P. Larmour, States and Societies in the Pacific Islands, *Pacific Studies*, vol. 15, n°1, March 1992, pp. 99-121.
- P. Larmour (ed), *Governance and Good Government: policy and implementation in the South Pacific*, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, Canberra, 1995.
- P. Larmour (ed), *Corruption and Governance in the South Pacific*, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, Canberra, 1997.
- P. Larmour (ed), *Governance and Reform in the South Pacific*, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, Canberra, 1998.
- S. Lawson, *Tradition versus Democracy in the South Pacific (Fiji, Tonga and Western Samoa)*, Cambridge University Press, 1996, 244 p.
- S. Levine, A. Powles et Y.-L. Sage (dir., Volume I) ; S. Levine et Y.-L. Sage (dir., Volume II), *Contemporary challenges in the Pacific: Toward a new consensus*, *Revue Juridique Polynésienne*, n° Hors série 2001 et 2002.
- S. Levine, *Pacific Ways. Government and Politics in the Pacific Islands*, Victoria, Victoria University Press, 2009.
- V.S. Lockwood, T. G. Harding and B. J. Wallace (eds), *Contemporary Pacific Societies: Studies in development and Change*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1993.
- C.J. Lynch, The Westminster Model in the Pacific, *The Parliamentarian*, vol. 63, n°3, 1982, pp. 138-150.
- N. Meller, Traditional Leaders and Modern Pacific Islands Governance, *Asian Survey*, vol. 24, n°7, 1984, pp. 759-772.
- N. Meller, *Constitutionalism in Micronesia*, Honolulu, Institute for Polynesian Studies, Brigham Young University, Hawaii, 1985.
- N. Meller, Ethnic and Racial Cleavages in Pacific Islands Constitutions, *Journal of Pacific History*, September 1997.
- M.A. Ntumu (ed), *South Pacific Islands Legal Systems*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1993, 660 p.
- D. Paterson, *Selected Constitutions of the South Pacific*, School of Law, Suva, University of the South Pacific, Ijals, 2000, 481 p.
- D. Paterson (ed), *Pacific Constitutions* (vol. 1, 525 p.: Polynesia and vol. 2, 575 p.: Melanesia and Micronesia), Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1983, revised 1991.
- E. Philips, Drastic Solutions: A comparative Study of Emergency Powers in the Commonwealth, *Denning Law Journal*, vol. 59, 1990, pp. 57-75.
- C.G. Powles, *Traditional Authority in the Contemporary Pacific: Conflict and Compromise in Legal and Political Systems*, in 9<sup>th</sup> Commonwealth Law Conference, Commerce Clearing House, Auckland, 1990.
- C.G. Powles and M. Pulea (eds), *Pacific Courts and Legal Systems*, Suva, University of the South Pacific, 1988.
- M.S. Rajan, *The post-war transformation of the Commonwealth*, London, 1963.

- P. Sack (ed), *Pacific Constitutions*, Canberra, Research School of Social Sciences, Australian National University, 1982.
- Iutisone Salevoa, *Rule of law, legitimate governance & development in the Pacific*, Canberra: Australian National University Press, 2005.
- C. Saunders and G. Hassall (eds), *Asia-Pacific Constitutional Yearbook*, vol. 1-5, 1993-1997, Center for Comparative constitutional Studies, Melbourne, 1995-99.
- K. Tavola *et alii*, *Reforming the Pacific Regional Institutional Framework*, Report for the Pacific Islands Forum Secretariat, 2006.
- H. de R. Walker, *Australasian Democracy*, London, 1897.
- G.M. White and L. Lindstrom (eds), *Chiefs Today: traditional Pacific leadership and the postcolonial State*, Stanford University Press, Stanford, California, 1997.
- *The World in Miniature: South Sea Islands*, 2 vol., Book Surge Publishing, 2001.

**Bibliographie francophone :**

- G. Agniel, Démocratie et colonialisme dans le Pacifique, *Pouvoirs*, n° 127, 2008, pp. 137-149.
- F. Angleviel (dir.), *Violences Océaniques*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- B. Antheaume et J. Bonnemaïson, *Atlas des îles et États du Pacifique Sud*, GIP/Reclus, Publisud.
- B. Antheaume et J. Bonnemaïson, *L'Océanie, Géographie Universelle*, vol. 7, Belin-Reclus, Paris, 1995.
- H. Arendt, *L'impérialisme*, Paris, Fayard, 1982.
- J. Baguenard, *La démocratie. Une utopie courtisée*, Ellipses, 1999.
- J. Bonnemaïson et J. Freyss, Le Pacifique insulaire. Nations, aides, espaces, *Revue Tiers Monde*, t. XXXVIII, n° 149, janvier-mars 1997, pp. 7-12.
- J. Bonnemaïson et E. Wadell, L'extrême-occident dans l'œil du cyclone. Les nouvelles frontières économiques et politiques du Pacifique insulaire, *Revue Tiers Monde*, t. XXXVIII, n° 149, janvier-mars 1997, pp. 13-34.
- D. Bouche, *Histoire de la colonisation. II, Flux et reflux*, Paris, Fayard, 1991.
- J.C. Campbell et J.-P. Letouche, *Les insulaires du Pacifique. Histoire et situation politique*, Paris, PUF, col. « Politique d'aujourd'hui », 2001.
- M. Chatti, N. Clinchamps et S. Vigier (dir.), *Pouvoir(s) et politique(s) en Océanie*, Paris, L'Harmattan, coll. « Portes océanes », 2007.
- A. Chéradame, *De la condition juridique des colonies allemandes*, Paris, Plon-Nourrit, 1905.
- J.-J. Chevallier, *Les grandes œuvres politiques de Machiavel à nos jours*, A. Colin, 1996.
- J.-M. Cotteret et C. Emeri, *Les systèmes électoraux*, Paris, PUF, col. QSJ, 1970.
- V. David, *Sociétés plurielles océaniques et démocratie*, mémoire de DEA "Sociétés et cultures dans le Pacifique insulaire : dynamiques et mutations", Université de la Nouvelle-Calédonie, 2004.

- P. de Deckker (dir.), *Coutume autochtone et évolution du droit dans le Pacifique Sud*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- P. de Deckker, *Figures de l'État dans le Pacifique*, Paris, L'Harmattan, 2006.
- P. de Deckker et L. Kuntz, *La bataille de la coutume et ses enjeux pour le Pacifique Sud*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, 2 tomes, Paris, Gallimard, 1961.
- S. Denis, *Le Grand Océan. L'espace et le temps du Pacifique*, Georg Editeur, 2003.
- F. Doumenge, *Géopolitique du Pacifique Sud*, CRET-CEGET, Paris, Iles & Archipels, n° 11, 1990.
- J.P. Doumenge, Réalités et perspectives géopolitiques de l'Océanie insulaire, *Bull. Ass. Géo. Fr.*, Paris, 1987.
- E. Eutrope, *Le régime politique des colonies anglaises à self-government*, Paris, Sirey, 1908.
- J.-Y. Faberon et A. Hage (dir.), *Mondes Océaniens. Etudes en l'honneur de Paul de Deckker*, Paris, L'Harmattan, coll. « Mondes Océaniens », 2010.
- J.-P. Feldman, Le libéralisme et la subsidiarité in *L'homme libre. Mélanges en hommage à Pascal Salin*, Paris, Les Belles Lettres, 2006.
- J.-P. Feldman, Thomas Jefferson et la Liberté, préface à *Thomas Jefferson, Ecrits politiques*, trad. Gérard Dréan, Paris, Les Belles Lettres, 2006.
- G. Fischer, La zone dénucléarisée du Pacifique Sud, *Annuaire Français de Droit International*, 1985.
- Franqueville, *Le gouvernement et le parlement britannique*, Paris, Rothschild, 1893.
- J.-E. Gicquel, S.T.V., A.M.S. et autres acronymes : introduction à l'étude de modes de scrutin peu répandus, *Les Petites Affiches*, 12 mars 2004, pp. 8-12.
- M. Gounelle, *Relations internationales*, Dalloz, coll. « Mémentos », 1998.
- H. Grimal, *De l'Empire britannique au Commonwealth*, Paris, A. Colin, 1971.
- D. Guillaud, C. Huetz de Lempis et O. Sevin (dir.), *Iles rêvées. Territoires et identités en crise dans le Pacifique insulaire*, Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 2003.
- E.-P. Guiselin, La modernisation du régime électoral des assemblées des collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie : entre respect des particularismes et primat majoritaire, *Revue française de droit administratif*, 2008, pp. 125-136.
- E.-P. Guiselin, Les élections à l'Assemblée de la Polynésie française : de nouvelles règles électorales, *Revue Juridique Polynésienne*, vol. 10, 2004, pp. 505-523.
- E.-P. Guiselin, Les réformes du mode de scrutin de l'Assemblée polynésienne : d'un levier majoritaire à l'autre, *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, n°12, 2008, pp. 2-13.
- C. Huetz de Lempis et O. Sevin, *L'Asie-Pacifique, des crises et des violences*, PU Paris-Sorbonne, Paris, 2008.

- E. Huffer, Pirogues et porte-avions : les relations internationales dans le Pacifique Sud, *Revue Tiers Monde*, t. XXXVIII, n° 149, janvier-mars 1997, pp. 35-55.
- M. Joyau, *Le juriste et la tortue, Plongée dans les eaux troubles du droit polynésien*, Les Editions de Tahiti, 2005, 171 p.
- M. Joyau, *De l'autonomie des collectivités territoriales françaises*, LGDJ, 1998, 362 p.
- P. Lauvaux, *Le Parlementarisme*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1987, 128 p.
- L. Le Fur, *État fédéral et confédération d'États*, Paris, Marchal et Billard, 1896.
- T. Monod, *L'hippopotame et le philosophe*, Actes Sud, 1993.
- Montesquieu, *Considérations sur les causes de la grandeur des romains et de leur décadence*, Paris, Guillin, 1748.
- Montesquieu, *L'esprit des lois*, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1989.
- N. Mrgudovic, *La France dans le Pacifique Sud. Les enjeux de la puissance*, L'Harmattan, Paris, 2008.
- M. Naumann, *De l'Empire britannique au Commonwealth des nations*, Paris, Ellipses, 2000.
- G. Ordonnau, P. de Mourgues, *L'évolution des problèmes de défense dans le Pacifique Sud-Ouest*, Paris, Institut du Pacifique, Berger-Levrault, 1986.
- Organisation des Nations Unies (ONU), *La gouvernance pour l'avenir : démocratie et développement dans les pays les moins avancés*, rapport, 2006.
- J.P. Pancraccio, *Droit international des espaces*, Paris, A. Colin, 1997.
- O. Ramzy, *De l'organisation politique et de l'évolution des colonies anglaises vers le self-government*, Rennes, G. Vatar, 1926.
- B. Ravaz, *Mémento des grandes œuvres politiques*, Hachette Supérieur, 1999.
- J.-M. Régnauld, Une zone d'instabilité : le Pacifique insulaire intertropical, *Cahier d'Histoire immédiate*, n°25, Université de Toulouse, printemps 2004, pp. 87-100.
- M. Reuillard, *Les saint-simoniens et la tentation coloniale : les explorations africaines et le gouvernement néo-calédonien de Charles Guillain (1808-1875)*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- Y.-L. Sage, Défis contemporains dans le Pacifique, éléments de convergence, *Revue Juridique Polynésienne, Avant-propos*, Hors série Volume I, 2001, iii-vii.
- Y.-L. Sage, Emergence et évolution du droit dans les petits États insulaires du Pacifique Sud anglophone, *Revue Juridique Polynésienne*, 2001, pp. 23-46.
- Y.-L. Sage, La réforme du mode de scrutin pour l'élection des membres de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française par la loi du 22 février 2007 : commentaires à l'aune du droit électoral comparé, *Revue Juridique Polynésienne*, vol. 13, 2007, pp. 25-51.
- Y.-L. Sage, Observations sur la situation politique de la Polynésie française au travers de quelques principes de bonne gouvernance énoncés par le PNUD 1997 et le Pacific Plan 2006-15, *Victoria University Law Review*, vol. 39, 2008, pp.583-606
- G. Scelle, *Précis du droit des gens*, Ed. du CNRS, rééd. 1984.

- A. Siegfried, *La Suisse, démocratie témoin*, Paris, Editions de la Colonne Vendôme, 1948.
- A. Siegfried, *La démocratie en Nouvelle-Zélande*, A. Colin, 1904.
- D. Tryon et P. de Deckker (dir.), *Identités en mutation dans le Pacifique à l'aube du Troisième millénaire. Hommage à Joël Bonnemaïson*, Bordeaux, Centre de recherche sur les espaces tropicaux de l'Université de Bordeaux 3 (éd.), coll. « Iles et Archipels », 1998.
- P. Vacher, *Le Commonwealth*, Paris, Centre de documentation universitaire, « Les cours de Sorbonne », 1952.
- P. Vacher, *L'Empire britannique du milieu du XIX<sup>e</sup> jusqu'en 1939*, Paris, Centre de documentation universitaire, « Les cours de Sorbonne », Histoire moderne et contemporaine, 1964.
- F. Vergniolle de Chantal, *Fédéralisme et antifédéralisme*, Paris, PUF, 2005.

## II BIBLIOGRAPHIE PAR PAYS

### *Australie :*

- N. Aroney, *The Constitution of a Federal Commonwealth. The Making and Meaning of the Australian Constitution*, Cambridge University Press, 2009, 446 p.
- Australian National University Law Faculty's Public Law Weekend, *Executive Power*, 2002.
- J. Colin (ed), *Building the Constitution*, Wellington, Institute of Policies Studies, Victoria University, 2000.
- R. Creyke, *Executive Power: New Wine in Old Bottles?*, Federal Law Review, n°9, 2003, p. 1.
- G. Davies, *Executive Government: Cabinet and Prime Minister*, in J. Summers, D. Woodward and A. Parkin (eds), *Government, Politics, Power and Policy in Australia*, Longman, 7<sup>th</sup> ed., 2002.
- M.J. Detmold, *The Australian Commonwealth: A fundamental Analysis of its Constitution*, Melbourne, The Law Book Co., 1985.
- X. de Villepin et alii, *L'Australie et la Nouvelle-Zélande, têtes de pont de la présence française dans la région Asie - Pacifique ?*, rapport d'information, Doc. Sén. (1996-1997), n°290, 104 p.
- P. Dibb (ed.), *Australia's External Relations in the 1980's*, Croom Helm Australia, St Martin Press, 1983.
- R. Else-Mitchell (dir.), *Essays on the Australian Constitution*, Sydney, The Law Book Co. of Australasia Pty, 2<sup>ème</sup> éd., 1961.
- G. Fry, Regionalism and International Politics of the South Pacific, *Australian Foreign Affairs Record*, vol. 52, n° 6, June 1981, pp. 286-295.
- R. Guyon, *La Constitution australienne de 1900*, Thèse, droit, Paris, Chevalier-Marescq, 1902.

- G. Hill, Will the High Court “Wakim” Chapter II of the Constitution?, *Federal Law Review*, n°11, 2003, p. 445.
- S. Hoadley, Pacific Island Security Management by New Zealand and Australia, Toward à New Paradigm, *Working Paper*, n°20/05, Centre for Strategic Studies, VUW, New Zealand, 2005.
- J. Holmes and C. Sharman, *The Australian Federal System*, Sydney, George Allen & Unwin, 1977.
- C. Horan, Judicial review of Non-Statutory Executive Powers, *Federal Law Review*, n°31, 2004, p. 551.
- H. Irving, *To Constitute a Nation: A Cultural History of Australia’s Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- M. Keating and P. Weller, Cabinet Government, an Institution under pressure, in M. Keating, J. Wanna et P. Weller (eds), *Institutions on the Edge? Capacity for Governance*, Allen and Unwin, 2000.
- P.H. Lane, *Lane’s Commentary on the Australian Constitution*, Sydney, The Law Book Co, 1986.
- P. Leroy-Beaulieu, *Les nouvelles sociétés anglo-saxonnes*, Paris, Colin, 1897.
- R. Lucy, *The Australian Form of Government: Models in Dispute*, South Melbourne, Macmillan Education Australia Pty, 1993.
- R. Lyon and A. Davies, *Assessing the Defence White Paper 2009, Policy Analysis*, Australian Strategic Policy Institute, 2009.
- W. Murdoch, *The making of Australia*, Hancock, Australia, 1930.
- W.P. Reeves, Exclusion of aliens and undesirable from Australia and New Zealand, *National Review*, December 1901.
- W.P. Reeves, *States Experiments in Australia and New Zealand* (2 vol.), London, 1902.
- B. Selway, All at Sea-Constitutional Assumptions and the Executive Power of the Commonwealth, *Federal Law Review*, n°31, 2004, p. 495.
- J. Scott, Australian Federalism Renewed, in A. Patience & J. Scott (dir.), *Australian Federalism: Future Tense*, Melbourne, Oxford University Press, 1983.
- G. Singleton, D. Aitkin, B. Jinks and J. Warhurst, *Australian Political Institutions*, Longman/Pearson education Australia, 7<sup>th</sup> ed., 2003, spec. pp. 155-191.
- P. Weller, *From Menzies to Keating: The Development of the Australian Prime Ministership*, Melbourne University Press, 1992.
- G. Winterton, The Limits and Use of Executive Power by Government, *Federal Law Review*, n°10, 2003.
- G. Winterton, Parliament, the Executive and the Governor General, *Federal Law Review*, n°31, 2004, p. 421.

**Cook (îles) :**

- I. Adzoxornu, The Cook Islands in M. A. Ntomy (ed), *South Pacific Islands Legal Systems*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1993, spec. pp. 5-12.
- R. Crocombe and J. Tikivanotau Jonassen, *Political Culture, Representative and the electoral System in the Cook Islands*, Port Vila, 2004.
- A. Frame, The Cook Islands and the Privy Council, *Victoria University of Wellington Law Review*, vol. 14, 1984, p. 311.
- A. Frame, The External Affairs and Defence of the Cook Islands, *Victoria University of Wellington Law Review*, vol. 17, 1987, p. 141.
- T. Davis *et alii*, *Cook Islands Politics: The inside Story*, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1979, 286 p.
- J. Henderson, Micro-States and the Politics of Association: The Future of New Zealand's Constitutional Links with the Cook Islands and Tokelau. In Werner vom Busch et al. (eds), *New Politics in the Pacific*. Suva: IPS, USP, 1994.
- N. Lange, *The Cook Islands' unique constitutional and international status*, 2008.

**Fidji :**

- R. Alley, *The Military Coup in Fiji*, The Round Table, 1987, pp. 489-496.
- R. Alley, Fiji's Coups of 1987 and 2000: A Comparison, *Revue Juridique Polynésienne*, n°13, 2001, pp. 217-234.
- C.N. Brown, Ethnic Politics in Fiji: Fijian-Indian relations, *Journal of Ethnic Studies*, vol. 5, n°4, 1978, pp. 1-17.
- J. H. Carens, Democracy and Respect for Difference: The case of Fiji, *University of Michigan Journal of Law Reform*, n°25, Spring/Summer 1992, pp. 547-631.
- D. Chapman, *Recommendations concerning the Constitution of Fiji*, Democracy Design Forum, Suva, 1995.
- Citizens Constitutional Forum (ed), *Protecting Fijian Interests and Building a Democratic Fiji: A consultation on Fiji's Constitution Review*, Suva, 1995.
- Citizens Constitutional Forum (ed), *Electoral System and Power Sharing: report of a consultation on Fiji's Constitution*, Suva, 1995.
- Citizens Constitutional Forum (ed), *One Nation, Diverse Peoples: Building a Just and Democratic Fiji*, Suva, 1995.
- R. Ewins, *Changing their minds: Tradition & Politics in Contemporary Fiji and Tonga*, Mc Millan Brown Centre for Pacific Studies, University of Canterbury, Christchurch, 2002, *Fiji spec.* pp. 69-90.
- J. Fraenkel, le coup d'État de décembre 2006 à Fidji: qui, quoi, où et pourquoi?, *Revue Juridique, Politique et Economique de Nouvelle-Calédonie*, n° 12, 2008/2, pp. 22-37.
- Y. Ghai, *Fiji*, Minority Rights Group, October 1987.
- S. Hagan, Race, Politics and the Coup in Fiji, *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, vol. 19, n°4, Oct-Dec. 1987.

- J.F. Hookey, The Fiji Constitution of 1970, *Melanesian Law Journal*, vol. 1, n°2, 1971, p. 38.
- M.C. Howard, *Fiji: Race and Politics in an Island State*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1991.
- M. Kaplan, Imagining a Nation: Race, Politics and Crisis in Postcolonial Fiji in V. Lockwood, T. Harding & B. Wallace, *Contemporary Pacific Society: Studies in Development and Change*, Prentice Hall, 1993.
- B.V. Lal, *Broken Waves: a History of the Fiji Islands in the Twentieth Century*, Hawaii, University of Hawaii Press, 1992.
- B.V. Lal, *Fiji before the Storm. Elections and the Politics of Development*, Asia Pacific Press, 2000.
- B.V. Lal (ed), *Politics in Fiji: Studies in Contemporary History*, North Sidney, Allen & Unwin, 1986.
- B.V. Lal, *Power and Prejudice: The Making of the Fiji Crisis*, Wellington, New Zealand Institute of International Affairs, 1988.
- B.V. Lal, Towards a United Future: Report of the Fiji Constitution review Commission, *Journal of Pacific History*, vol. 32, n°1, June 1997, pp. 71-84.
- B.V. Lal and P. Larmour (eds), *Electoral Systems in divided Societies: The Fiji Constitution Review*, National centre for Development Studies and International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Canberra, 1997.
- I. Lasaga, *The Fijian People before and after Independence*, Australian National University Press, Canberra, 1984.
- S. Lawson, *The Failure of democratic Politics in Fiji*, Oxford, Clarendon Press, 1991.
- S. Lawson, *The Tyranny of Tradition: Chiefs and Politics in Contemporary Fiji*, Association for social Anthropology in Oceania, Kona, Hawaii, 24-28 March 1993.
- I. Mataitoga, Constitution Making in Fiji: The Search for a practical Solution, *Victoria University of Wellington Law Review*, vol. 21, 1991, p. 221.
- I. Mataitoga, Westminster Style Democracy and Cultural Diversity: A Critique of the Fijian Experience in R. Crocombe, U. Neemia, A. Ravuvu and W. vom Busch (eds), *Culture and Democracy in the South Pacific*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1992.
- I. Mataitoga, The failure of Westminster model Government in the South Pacific: A Critique of the Fijian Experience, *Melanesian Law Journal*, vol. 20, 1992, pp. 61-76.
- C. McLachlan, The Fiji Constitutional Crisis of May 1987: A Legal Assessment, *New Zealand Law Journal*, June 1987, pp. 175-181.
- R.S. Milne, The Pacific Way: Consociational Politics in Fiji, *Pacific Affairs*, n°48, 1975, pp. 413-431.
- D. J. Murray, The Governor General in Fiji's constitutional crisis, *Politics*, vol. 13, 1978, p. 230.
- National Federation Party and the Fiji Labour Party Coalition, *The Fiji Constitution of 1990: A Fraud on the Nation*, Nadi, Sunshine Press, 1991.

- S. Narayan, Racial Discrimination in Fiji, *Journal of South Pacific Law*, vol. 12, n°1, 2008, pp. 68-75.
- R.R. Nayacakalou, *Leadership in Fiji*, Melbourne, Oxford University press, 1975.
- R. Norton, *Race and Politics in Fiji*, St Lucia/Brisbane, University of Queensland Press, 1990.
- D. Paterson and S.A. Zorn, Fiji in M. A. Ntomy (ed), *South Pacific Islands Legal Systems*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1993, spec. pp. 26-74.
- A. Ravuvu, *The Façade of Democracy. Fidjian Struggles for Political Control. 1830-1987*, Suva, 1991.
- Republic of Fiji, *Report of the Fiji Constitution Inquiry and Advisory Committee*, August 1989.
- Republic of Fiji, *Constitution of the Sovereign Democratic Republic of Fiji*, 1990.
- J. Sanday, The Military in Fiji: Historical development and Future Role, *Working Paper n°201*, Strategic and Defence Studies Centre, Australian National University, Canberra, December 1989.
- D. Scarr, *The Politics of Illusion: The Military Coups in Fiji*, Kensington, University of New South Wales Press, 1988.
- W. Sutherland, *Beyond the Politics of race: an alternative History of Fiji to 1992*, Political and Social Change Monograph 15, Australian National University, Canberra, 1992.
- W.E.H. Tagupa, The 1987 Westminster constitutional Crisis in Fiji, *Pacific Studies*, vol. 12, n°1, Nov. 1988, pp 97-151.
- A. Van Fossen, Two Military Coups in Fiji, *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, vol. 19, n°4, Oct-Dec. 1987.
- G. Ward et R. Chandra, Fidji, un nouveau départ. Développement et problème ethnique, *Revue Tiers Monde*, t. XXXVIII, n° 149, janvier-mars 1997, pp. 157-176.

**Kiribati :**

- R. Arawatau , The Republic of Kiribati, in H. Van Trease (ed), *Atoll Politics*, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1993, 412 p.
- P. Larmour, The Republic of Kiribati in M. A. Ntomy (ed), *South Pacific Islands Legal Systems*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1993, spec. pp. 77-85.
- T. Iuta and alii, Politics in Kiribati in R. Crocombe and A. Ali (eds), *Micronesian Politics*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1988, p. 19.
- M. Lodge, Kiribati Legal System in C. G. Powles and M. Pulea (eds), *Pacific Courts and Legal Systems*, Suva, University of the South Pacific, 1988.
- B. Macdonald, *Governance and Political process in Kiribati*, Economics Division Working Papers 96/2, Canberra, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, 1996.

- N. Meller, The Micronesian Executive: The Federated States of Micronesia, Kiribati and the Marshall Islands, *Pacific Studies*, vol 14, n°1, nov. 1990, pp. 55-72.
- C. Sanchez, *La République de Kiribati*, Ambassade de France à Suva / Institut des Etudes du Pacifique de l'Université du Pacifique Sud, 1999-2000, 81 p.
- I. Tabai, *Politics of Kiribati*, Pacific Politics Series, University of the South Pacific.
- R. Teiwaki, Kiribati in R. Crocombe and A. Ali (eds), *Politics in Micronesia*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1980, pp.18-21.
- H. Van Trease, *Atoll Politics: The Republic of Kiribati*, McMillan Brown Centre for Pacific Studies, University of Canterbury and Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1993, 392 p.

**Marshall (îles) :**

- G. Johnson, Marshall Islands in R. Crocombe and A. Ali (eds), *Micronesian Politics*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1988, p. 83.
- C.J. Lynch, The 1979 Constitution of the Marshall Islands: A Hybrid?, *Parliamentarian*, vol. 61, 1980, p. 230.
- C.J. Lynch, *Traditional Leadership in the Constitution of the Marshall Islands*, Working Papers Series, Pacific Islands Studies, CAPS/SSRI, University of Hawaii, 1984.
- N. Meller, The Micronesian Executive: The Federated States of Micronesia, Kiribati and the Marshall Islands, *Pacific Studies*, vol 14, n°1, nov. 1990, pp. 55-72.
- D.C. Smith, Marshall Islands in R. Crocombe and A. Ali (eds), *Politics in Micronesia*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1980, p. 60.
- J.G. Zorn, The Republic of Marshall Islands in M.A. Ntomy (ed), *South Pacific Islands Legal Systems*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1993, spec. pp. 103-115.

**Micronésie (États fédérés de) :**

- A. Burdick, The Constitution of the Federated States of Micronesia, *University of Hawaii Law Review*, vol. 8, 1986, pp. 419-481.
- A. Burdick, The Constitution of the Federated States of Micronesia, in Y. Ghai (ed), *Law, Government and Politics in the Pacific Islands States*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1988, pp. 252-283.
- J.R. Haglelgam, *The FSM Constitution and the 2001 Constitutional Convention*, 2001.

- J.R. Haglegam, *Analysis of the Fourteen Proposed Amendments to the FSM Constitution (as amended)*, 2002.
- D. Hanlon and W. Eperiam, The Federated States of Micronesia in R. Crocombe and A. Ali (eds), *Micronesian Politics*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1988, p. 98.
- H.L. Hills, Compact of Free Association of Micronesia: Constitutional and International Law issues, *International Lawyer*, Summer 1984, pp. 583-608.
- N. Hirayasu, The Process of Self-Determination and Micronesia's Future Political Status under International Law, *University of Hawaii Law review*, Fall 1987, pp. 487-532.
- L.S. Johnson, The Federated States of Micronesia's Prseidential Election System and Proposed Constitutional Analysis: An Analysis, *Journal of South Pacific Law*, vol. 6, n°5.
- N. Meller, *The Micronesian Constitutional Convention*, Honolulu, University of Hawaii, 1977.
- N. Meller, On Matters constitutional in Micronesia, *Journal of Pacific History*, vol. 15, April 1980, pp. 83-92.
- N. Meller, The Micronesian Executive: The Federated States of Micronesia, Kiribati and the Marshall Islands, *Pacific Studies*, vol 14, n°1, nov. 1990, pp. 55-72.
- N. & T. Meller, *Constitutionalism in Micronesia*, Hawaii, The Institute for Polynesian Studies, 1985.
- G. Petersen, The FSM's 1990 Constitutional Convention: Calm before the Storm?, *Contemporary Pacific*, vol. 6, Fall 1994, pp. 348-349.
- J.G. Zorn, The Federated States of Micronesia in M. A. Ntomy (ed), *South Pacific Islands Legal Systems*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1993, spec. pp. 462-482.

#### **Nauru :**

- Bhalla, Nauru: a Central Pacific Parliamentary Democracy, *Parliamentarian*, vol. 64, 1983, p. 127.
- T. Deklin, Nauru in M. A. Ntomy (ed), *South Pacific Islands Legal Systems*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1993, spec. pp. 145-150.
- Y.-L. Sage, Le système juridique de l'île de Nauru, *Revue Juridique et Politique. Indépendance et coopération*, 46<sup>ème</sup> année, n°4, octobre-décembre 1992, pp. 458-466.
- C. Weeramentry, *Nauru*, Melbourne University Press, 1992.

**Niue :**

- A.H. Angelo (ed), *Niue: its Constitution, Statutes and Subsidiary Legislation*, 5 vols., Alofi, Niue, 1991.
- A.H. Angelo, Niue in M.A. Ntuny (ed), *South Pacific Islands Legal Systems*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1993, spec. pp. 159-166.
- T. Chapman, *The Decolonisation of Niue*, Wellington, Victoria University Press and New Zealand Institute of International Affairs, 1976.
- M. Hekau (ed), *Niue: a History of the Island*, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1982.

**Nouvelle-Zélande :**

- R. Alley, The Power of the Prime Minister in H. Gold (ed), *NZ Politics in Perspectives*, 2<sup>nd</sup> ed., Longman Paul 1989, pp. 103-122 and 3<sup>rd</sup> ed., 1992, pp. 174-194.
- D. Beattie, The Governor General: his constitutional Authority, *New Zealand Politics in Perspective*, ed. H. Gold, Longman Paul, 1985.
- D. Blundell, Some Reflections upon the Office of Governor General in NZ, *VUWLR*, vol. 10, Feb. 1980, pp. 197-206.
- J. Boston, S. Levine, E. McLeay and N.S. Roberts, The Political Executive in A. Simpson (ed), *The Constitutional Implications of MMP*, Occasional Paper n°9, School of Political Science and International Relations, Victoria University of Wellington, 1998, pp. 137-167.
- J. Boston, S. Church, S. Levine, E. McLeay and N.S. Roberts, *Steady as she goes: the NZ Election of 2002*, Victoria University Press, Wellington, 2003.
- F.M. Brookfield, No nodding automaton: a study of the Governor General's Powers and Functions, *NZLJ*, Dec. 1978, pp. 491-506.
- F.M. Brookfield, The reconstituted Office of Governor General, *NZLJ*, Nov. 1985, pp. 256-260.
- F.M. Brookfield, The Governor General and the Constitution, in H. Gold (ed), *New Zealand Politics in Perspectives*, 3<sup>rd</sup> ed., Longman Paul 1992, pp. 162-173.
- M. Chen, Organising the Executive under a changed Constitution: What should be included? in C. James (ed), *Building the Constitution*, Institute of Policies Studies, Victoria University of Wellington, 2000, pp. 289-297.
- X. de Villepin et alii, *L'Australie et la Nouvelle-Zélande, têtes de pont de la présence française dans la région Asie - Pacifique ?*, rapport d'information, *Doc. Sén.* (1996-1997), n° 290, 104 p.
- R. Eaddy, The structure and operations of the executive in H. Gold (ed), *NZ Politics in Perspectives*, 2<sup>nd</sup> ed., Longman Paul 1989, pp. 103-122.
- W. Fox, *The six Colonies of New Zealand*, London, 1851.
- J. Henderson, The Operations of the Executive in H. Gold (ed), *NZ Politics in Perspectives*, 2<sup>nd</sup> ed., Longman Paul 1989, pp. 94-102.

- J. Henderson and P. Bellamy, *Democracy in New Zealand*, McMillan Brown Centre for Pacific Studies, University of Canterbury, Christchurch – IDEA, Stockholm, 2002.
- S. Hoadley, *Pacific Island Security Management by New Zealand and Australia, Toward a New Paradigm, Working Paper*, n°20/05, Centre for Strategic Studies, VUW, New Zealand, 2005.
- P.A. Joseph, *Constitutional and Administrative Law in NZ*, Brookers, Wellington 2<sup>nd</sup> ed., 2001.
- P. Leroy-Beaulieu, *Les nouvelles sociétés anglo-saxonnes*, Paris, Colin, 1897.
- S. Levine, The New Zealand Constitution: Context, Conventions and Contemporary issues, *Revue Juridique Polynésienne*, Hors Série vol. 2, 2002, pp. 225-240.
- P. Maori, *Old New Zealand, a tale of the good old times... by a pakeha Maori, with an introduction of the earl of Premlboke*, London, 1884.
- J. McGrath, The Crown, the Parliament and the Government, *Waikato Law Review*, vol. 7, 1999, pp. 1-22.
- E. McLeay, *The Cabinet and Political Power in NZ*, Oxford University Press, Auckland, 1995.
- R. Miller (ed), *New Zealand: Government and Politics*, Oxford University Press, 3<sup>rd</sup> ed., 2003, spec. pp. 89-134.
- R. Mulgan, The elective dictatorship in NZ in H. Gold (ed), *New Zealand Politics in Perspectives*, 3<sup>rd</sup> ed., Longman Paul 1992, pp. 513-532.
- G. Palmer, *Unbridled Power: an Interpretation of New Zealand's Constitution and Government*, Oxford University press, 2<sup>nd</sup> ed., 1987, spec. pp. 24-69.
- G. and M. Palmer, *Bridled Power: NZ Government under MMP*, Oxford University Press, Auckland, 1997.
- R.Q. Quentin-Baxter, The Governor General's constitutional Discretion: An essay towards a Redefinition, *VUWLR*, vol. 10, 1980, pp. 314-315.
- W.P. Reeves, Exclusion of aliens and undesirable from Australia and New Zealand, *National Review*, December 1901.
- W.P. Reeves, *States Experiments in Australia and New Zealand* (2 vol.), London, 1902.
- W.P. Reeves, *The long white cloud (Ao Tea Roa)*, London, 1898.
- J.B. Ringer, *An Introduction to New Zealand Government*, Hazard Press, Christchurch, 1991, spec. pp. 55-70.
- Y.-L. Sage, Principes fondamentaux régissant le système légal de la Nouvelle-Zélande, chronique de droit néo-zélandais, *Revue Juridique Polynésienne*, vol. 12, 2006, pp. 169-199.
- P. Weller, *First Among Equals: Prime Ministers in the Westminster Systems*, Allen and Unwin, 1985.
- D. Woodhouse, *Ministers and Parliamentary Accountability in Theory and Practice*, Clarendon Press, Oxford, 1994.

**Palau :**

- J. Anglim, *Palau's Strategic Position Places Palauan Democracy at Risk*, Working Paper n°40, Peace Research center, Australian National University, Canberra, May 1988.
- B. Ottley, Palau in M.A. Ntomy (ed), *South Pacific Islands Legal Systems*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1993, spec. pp. 569-575.
- D.R. Shuster, Custom Versus a New Elite: Palau's 16 State Constitutions, *Journal of Pacific History*, vol. 29, n°2, 1994, pp. 188-202.

**Papouasie Nouvelle-Guinée :**

- G. Agniel, La question de la secession de Bougainville, *Revue générale de droit international public*, 1995, n°95-1.
- B. Bruntow and D. Colquhoun-Kerr, *The annotated Constitution of Papua New Guinea*, Port Moresby, University of Papua New Guinea Press, 1984.
- I. Downs, *The Australian Trusteeship: Papua New Guinea 1945-75*, Australian Government Publishing Service, Canberra, 1980.
- J. Goldring, *The Constitution of Papua New Guinea*, Sydney, Law Book Co, 1978.
- L. Laracy, *Rejecting Neo-colonialism. The Supreme Court Decision by which Papua New Guinea obtained Independence*, Occasional Paper Series Number 3, Institute of Papua New Guinea Studies, Papouasie Nouvelle-Guinée, November 2006, pp. 16-23.
- P. Larmour, The Politics of Race and Ethnicity: Theoretical Perspectives on Papua New Guinea, *Pacific Studies*, vol. 15, n°2, June 1992, pp. 87-108.
- R.J. May, Des promesses à la crise : économie politique de la Papouasie Nouvelle-Guinée, *Revue Tiers Monde*, t XXXVIII, n° 149, janvier-mars 1997, pp. 139-156.
- J. Nonggorr, Papua New Guinea in M.A. Ntomy (ed), *South Pacific Islands Legal Systems*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1993, spec. pp. 205-223.
- B. Scott, *Re-imagining PNG. Culture, Democracy and Australia's role*, Lowy Institute for International Policy, 2005, 182 p.
- B. Standish, Bougainville: Undermining the State in Papua New Guinea, *Pacific Research*, vol. 3, n°1, 1990, pp. 8-11.
- R. De Vere, D. Colquhoun-Kerr and J. Kaburise (eds), *Essays on the Constitution of Papua New Guinea*, Port Moresby, Government Printing Office, 1985.

**Salomon (îles) :**

- R. Barltrop, *Constitutional Crisis in the Solomon Islands*, Round table, n°335, 1995, pp.343-351.
- J.C. Corrin, Constitutional Challenges in the Solomon Islands, *Queensland University of Technology Law Journal*, vol. 5, 1989, p. 145.

- J. Corrin, Breaking the Mould: Constitutional Review in Solomon Islands, *Revue Juridique Polynésienne*, vol. 13, 2007, pp. 143-168.
- R. Crocombe and E. Tuza (eds), *Independence, Dependence, Interdependence: The First 10 Years of Solomon Islands Independence*, Honiara, Government Printing Press, 1992.
- P. Kenilorea, The Executive in the Constitution in P. Larmour (ed), *Solomon Islands Politics*, Suva, Institute of Pacific Studies, Pacific Politics Series, 1983.
- P. Larmour (ed), *Solomon Islands Politics*, Suva, Institute of Pacific Studies, Pacific Politics Series, University of the South Pacific, 1983.
- J. Nonggorr, Solomon Islands in M.A. Ntuny (ed), *South Pacific Islands Legal Systems*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1993, spec. pp. 270-278.
- W. Paia, Nationalism and the Solomon Islands, *Yagl-Ambu*, vol. 1, n°2, June 1974, pp. 97-116.
- R.R. Premdas and J.S. Steeves, The Solomon Islands: First Elections after Independence, *Journal of Pacific History*, vol. 16, n°4, 1981, pp. 190-202.
- F. Saemala, *Our Independent Solomon Islands*, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1979, 49 p.
- J.S. Steeves, Unbounded Politics in the Solomon Islands: Leadership and Party Alignments, *Pacific Studies*, vol. 19, n°1, March 1996, pp. 115-138.

#### **Samoa :**

- P.J. Bayne, The Constitution and the Franchise in Western Samoa, *Queensland Institute of Technology Law Journal*, vol. 1, 1985, pp. 201-223.
- R.C. Hills, Culture and Constitutions in Western Samoa and Tonga, *Pacific Studies*, vol. 16, n°4, Dec. 1993, pp. 115-129.
- E. Hueffer & A. So'o (eds), *Governance in Samoa*, Australian National University, 2000.
- C. and L. Macpherson, *The Continuity of Chieflly Authority in Western Samoa: Some Thoughts on its Persistence*, Pacific Islands Political Studies Association, Rarotonga, Cook Islands, Dec. 1993.
- A. Ma'ia'i, Western Samoa's general Election 1973, *Journal of Pacific History*, vol. 9, 1974.
- T. Malifa, *The Franchise in the Constitution of Western Samoa: towards a Theory of the Constitution Incomplete*, LL.M. thesis, Harward Law School, 1988.
- G. Powles, Western Samoa in M.A. Ntuny (ed), *South Pacific Islands Legal Systems*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1993, spec. pp. 398-408.
- A.S. So'o, *Constitutional Developments in Western Samoa*, M.A. Thesis, University of Waikato, New Zealand, 1988.
- A.F. Tagaloa, The Samoan Culture and Government in R. Crocombe, U. Neemia, A. Ravuvu and W. vom Busch (eds), *Culture and Democracy in the South Pacific*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1992, pp. 117-138.

- Western Samoa Legislative Council, *Constitutional Convention 1954*, Papers and Proceedings, vol. 2, 1955.
- Western Samoa, *Constitution of the Independent State of Western Samoa*.

**Tokelau :**

- A. Angelo, Healthy, wealthy & wise: the national government of Tokelau after 150 years, *Journal of Pacific Studies*, n°21, 1997, p. 215.
- A. Angelo, Tokelau. The last colony?, *New Zealand Studies*, n°7, 1997, p. 8.
- A.H. Angelo, Self-Determination, Self-Government and legal Pluralism in Tokelau, *Law and Anthropology*, n°8, 1996, p. 1.
- A.H. Angelo, The Common Law in New Zealand and Tokelau, n°16, 1988, *Melanesian Law Journal*, 1988, p. 1.
- A.H. Angelo, Tokelau in M.A. Ntuny (ed), *South Pacific Islands Legal Systems*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1993, spec. pp. 298-304.
- A.H. Angelo, Tokelau Constitutional Development, *Otago Law Review*, n°8, 1995, p. 413.
- A.H. Angelo, H. Kirifi and A.F. Toy, *Law and Tokelau*, *Pacific Studies*, 12-3, 1989, p. 29.
- A. Angelo and T. Vulu, Decolonisation by Missionaries of Government. The Tokelau Case in S. Fenton (ed.), *For Better or Worse Translation as a Tool for Change in the South Pacific*, St Jerome, Leuven, 2004, p. 207.
- T. Angelo, *The Last of the Island Territories? The Evolving Constitutional Relationship with Tokelau*, Stout Centre Journal, 1996.
- J. Henderson, Micro-States and the Politics of Association: The Future of New Zealand's Constitutional Links with the Cook Islands and Tokelau in Werner vom Busch *et al.* (eds), *New Politics in the Pacific*. Suva: IPS, USP, 1994.

**Tonga :**

- E. Afeaki, Tonga: The last Pacific Kingdom in R. Crocombe et A. Ali (eds), *Politics in Polynesia*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1983.
- A. Biersack, Kava onau and Tongan Chiefs, *Journal of the Polynesian Society*, vol. 100, n°3, 1991.
- E. Bott, Power and rank in the Kingdom of Tonga, *Journal of the Polynesian Society*, vol. 90, n°1, March 1981, pp. 7-81.
- I.C. Campbell, The Emergence of Parliamentary Politics in Tonga, *Pacific Studies*, vol. 15, n°1, March 1992, pp. 77-97.
- I.C. Campbell, *Island Kingdom: Tonga Ancient and Modern*, Christchurch, Canterbury University Press, 1992.
- R. Ewins, *Changing their minds: Tradition & Politics in Contemporary Fiji and Tonga*, Mc Millan Brown Centre for Pacific Studies, University of Canterbury, Christchurch, 2002, *Tonga*, 2002, spec. pp. 91-120.

- P. Fonua, Constitutional Convention: Debating the Future of the Tongan Monarchy, *Matangi Tonga*, vol. 7, n°5, sept-nov. 1992.
- E. Hau'ofa, *Thy Kingdom Come: The Democratisation of Aristocratic Tonga*, Conference for the Association for Social Anthropology in Oceania, Kona, Hawaii, 24-28 March 1993.
- R.C. Hills, The 1990 Elections in Tonga, *The Contemporary Pacific*, vol. 3, n°2, Fall 1991, pp. 357-378.
- R.C. Hills, *Tonga's Constitution and the Changing State*, Discussion paper n°4, Series on Regime Change and Regime Maintenance in Asia and the Pacific, Canberra, Department of Political and Social Change, Australian National University, 1991.
- R.C. Hills, Culture and Constitutions in Western Samoa and Tonga, *Pacific Studies*, vol. 16, n°4, Dec. 1993, pp. 115-129.
- M. Koloamatangi, *The Balance of Power within the Tongan Political Structure: Who has what Power in Tongan Politics?*, Pacific Islands Political Studies Association Conference, Monash University, Melbourne, Dec. 1991.
- S. Latukefu, *The Tongan Constitution: A brief History to celebrate its Centenary*, Nuku'alofa, Tongan traditions Committee, 1975.
- G.E. Marcus, *The Nobility and the Chieftly tradition in the modern Kingdom of Tonga*, Wellington, The Polynesian Society, 1980.
- L.M. Niu, The Constitution and Traditional Political System in Tonga in Y. Ghai (ed), *Law, Politics and Government in the Pacific Islands States*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1988.
- G. Powles, *The Tongan Constitution: Some realities*, Convention on the Tongan Constitution and Democracy, Nuku'alofa, Nov. 1992.
- G. Powles, Tonga in M.A. Ntunmy (ed), *South Pacific Islands Legal Systems*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1993.
- G. Powles, Testing Tradition in Tonga: Approaches to Constitutional Change, *Revue Juridique Polynésienne*, vol. 13, 2007, pp. 111-142.
- G. Powles, Constitutions and People's Values: Changing the Constitution of Tonga in E. Wood-Ellem (ed), *Tonga and the Tongans: Heritage and Identity*. Alphington: Tonga Research Association, 2007, pp. 25-45.
- R. Salmond, Democratic reform in Tonga: Towards an alternative electoral system, *Revue Juridique Polynésienne*, HS 2002, pp. 171-192.
- L. Senituli, Tonga: The Pro-Democracy Convention and its Aftermath, *Tok Blong, SPPF*, n°42, Feb. 1993.
- A. Taulahi, *His Majesty King Taufa'ahau Tupou IV of the Kingdom of Tonga: A Biography*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1979.

#### **Tuvalu :**

- D. Anckar and C. Anckar, Democracies Without Parties. *Comparative Political Studies*, vol. 33, n°2, 2000, pp. 225-247.

- M.J. Campbell, *Report on the local Government system in Tuvalu and its suitability for Independence*, Canberra, College of Advanced Education, 1977.
- *Constitution of Tuvalu Act 1986*, Commonwealth Law Bulletin, 1987, vol. 13 (1) 3-4.
- P. Declôître, Nouveau Gouvernement au Tuvalu, *Tahiti Pacifique Magazine*, janvier 2002, p. 52.
- T. Isala, Tuvalu: Island Nation in R. Crocombe and A. Ali (eds), *Politics in Polynesia*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1983.
- M. Joyau, Tuvalu ou l'infortune de mer, *Annuaire de Droit maritime et océanique*, Tome XXVI, 2008, pp. 175-189.
- S. Levine, Constitutional Change in Tuvalu. *Australian Journal of Political Science*, vol. 27, n°3, 1992, pp. 492-509.
- B. Macdonald, *Policy and Practice in an Atoll Territory: British Rule in the Gilbert and Ellice Islands, 1892-1970*, Canberra, Australian National University, 1971.
- C. Sanchez, *L'État indépendant de Tuvalu*, Ambassade de France à Suva/ Institut des Etudes du Pacifique de l'Université du pacifique Sud, oct. 1999- janv. 2000.
- T. Taafaki and J. Oh, *Governance in the Pacific: Politics and Policy Success in Tuvalu*, National Centre for development Studies, Australian National University, Canberra, 1995.
- M. Tsamenyi, Tuvalu in M.A. Ntummy (ed), *South Pacific Islands Legal Systems*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1993, pp. 342-364.

**Vanuatu :**

- D. Ambrose, A Coup that failed? Recent Political Events in Vanuatu, *Journal of Pacific History*, vol. 31, n°3, 1996, pp. 53-66.
- G. David, L'indépendance d'un micro-État. Le pari du Vanuatu, *Revue Tiers Monde*, t XXXVIII, n° 149, janvier-mars 1997, pp. 121-138.
- L. Lindstrom, Chiefs in Vanuatu Today in G.M. White and L. Lindstrom (eds), *Chiefs Today: traditional Pacific leadership and the postcolonial State*, Stanford University Press, Stanford, California, 1997.
- C.J. Lynch, The Constitution of Vanuatu, *Parliamentarian*, vol. 62, 1981, p. 46.
- G. Molisa, N. Vurobaravu and H. Van Trease, Vanuatu: Overcoming Pandemonium in R. Crocombe and A. Ali (eds), *Politics in Melanesia*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1982.
- Governance and Vanuatu, *Pacific Economic Bulletin*, vol. 14, n°1, June 1999, pp. 102-112.
- D. Paterson, Vanuatu in M.A. Ntummy (ed), *South Pacific Islands Legal Systems*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1993, spec. p. 367 sq.
- R.R. Premdas and J.R. Steeves, *Politics and Government in Vanuatu: from colonial unity to postcolonial disunity*, 1989.

- Sénat (République française), *Le Vanuatu : survivance de la francophonie dans un archipel du Pacifique Sud*, rapport d'information, *Doc. Sén.* (2000-2001), n° 33.
- A.G. Sokomanu, *Government in Vanuatu : The Place of Culture and Tradition in* R. Crocombe, U. Neemia, A. Ravuvu and W. vom Busch (eds), *Culture and Democracy in the South Pacific*, Suva, Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1992.
- M.K. Tabani, *Les pouvoirs de la coutume à Vanuatu. Traditionalisme et édification nationale*, Paris, L'Harmattan, coll. « Connaissance des hommes », 2002.
- M.K. Tabani, *Walter Lini, la coutume de Vanuatu et le socialisme mélanésien*, *JSO*, 111, 2000-2, pp. 173-194.
- P. Tepahae, *Chieftly Power in Southern Vanuatu*, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, Canberra, 1997.
- H. Van Trease (ed), *Melanesian Politics: stael blong Vanuatu*, McMillan Brown centre for Pacific Studies, University of Canterbury and Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific, 1995.
- B. Weightman and H. Lini (eds), *Vanuatu*, Institute of Pacific Studies, Suva, 1980.

