

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 hélice²⁴⁶, authentique Ville flottante²⁴⁷. C'est cette recherche que l'on présentera au lecteur aujourd'hui. L'on verra de la sorte, que les parlements des États du Pacifique²⁴⁸, cèdent bien peu à l'exotisme des lieux, ce que révèlent la longueur et la complexité des constitutions visitées²⁴⁹.

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 constitutionnels²⁵⁰. 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 associés²⁵¹ à un

²⁴⁶ 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^e 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.

²⁴⁷ 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*.

²⁴⁸ 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.

²⁴⁹ 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. Sa Constitution n'en dispose pas moins de 99 articles, à l'articulation aussi complexe que des constitutions européennes.

²⁵⁰ 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.

²⁵¹ 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 Commonwealth²⁵², 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 exotique²⁵³. 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

²⁵² Pour quelques détails sur le Commonwealth, on peut consulter le site 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). 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). 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).

²⁵³ 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-ci²⁵⁴. Egalement, la notion de pouvoir exécutif peut résider dans le chef de l'État ou bien dans le chef de l'État avec le gouvernement²⁵⁵.

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 parlementaire²⁵⁶ ? 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 compléter²⁵⁷.

²⁵⁴ 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.

²⁵⁵ Cette dernière approche n'éclairerait-elle pas la conception politique et juridique du pouvoir exécutif en France dans la Constitution de la V^e République ?

²⁵⁶ Y.-L. Sage, Défis contemporains dans le pacifique, éléments de convergence, *Revue Juridique Polynésienne*, hors série vol. I, 2001.

²⁵⁷ La pratique de la V^e 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 États²⁵⁸, 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 indépendance²⁵⁹, 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 politique²⁶⁰, et la seconde insiste parfois fortement sur l'importance de l'héritage traditionnel, de la culture, de la diversité²⁶¹ et même de l'histoire²⁶². L'incidence de cette combinaison de la tradition et de la modernité s'exerce

²⁵⁸ 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.

²⁵⁹ Mis à part le cas des États ou territoire associés à la Nouvelle Zélande : Les Iles Cook, Niue et Tokelau.

²⁶⁰ 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... ».

²⁶¹ 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.

²⁶² 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 Constitutions²⁶³ 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 Marshall²⁶⁴ 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 ?²⁶⁵ 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 législative²⁶⁶.

Si nombre de parlements de ces États, portent simplement le nom de Parlement ou d'Assemblée²⁶⁷, certains d'entre eux, retiennent une dénomination renvoyant aux structures traditionnelles de ces États. On listera le « *General Fono* » (l'Assemblée

²⁶³ 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.

²⁶⁴ Article III de cette Constitution.

²⁶⁵ P. Lauvaux, *Le Parlementarisme*, PUF col. Que sais-je, 1987, 128 p.

²⁶⁶ 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^e République française.

²⁶⁷ 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 Palau²⁶⁸. 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* »²⁶⁹.

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 villages²⁷⁰ et six autres l'ensemble du territoire. Le Parlement National de la Papouasie-Nouvelle-Guinée comporte trois

²⁶⁸ 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.

²⁶⁹ 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.

²⁷⁰ 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* »²⁷¹. 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)²⁷² ; 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 Tonga²⁷³ 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

²⁷¹ Depuis 2007, le parlement des Kiribati compte 44 représentants.

²⁷² C'est-à-dire pour les personnes qui n'appartiennent pas à l'une de ces communautés.

²⁷³ 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 membres²⁷⁴ 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,

²⁷⁴ 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)²⁷⁵. 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)²⁷⁶. 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'État²⁷⁷.

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 parlementaires²⁷⁸. La Constitution de Nauru, par exemple, prévoit que le « *Clerk of Parliament* », non membre de cette assemblée, est

²⁷⁵ Il doit cependant disposer des qualités pour être candidat à l'élection dans cette chambre.

²⁷⁶ 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.

²⁷⁷ Voir, par exemple, les Constitutions des Iles Marshall, de Tuvalu, de Kiribati, etc...

²⁷⁸ 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 distinction²⁷⁹ : le chef de l'État qui est la Reine du Royaume-Uni est investie de l'autorité exécutive²⁸⁰, laquelle est concrètement assurée par le Gouverneur général²⁸¹. La Constitution des Kiribati, au contraire, assure l'association entre un organe (le cabinet) et l'autorité exécutive²⁸² ; 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 exécutive²⁸³. 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 ministres²⁸⁴. Parfois, le cabinet associe le chef de l'État²⁸⁵ 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 judiciaire²⁸⁶. Ces précisions

²⁷⁹ Par exemple, les Iles Cook, les Samoa, les États fédérés de Micronésie, ou encore Tuvalu procèdent à cette distinction.

²⁸⁰ Article 30 de la Constitution des Iles Salomon.

²⁸¹ Article 30.2 de la Constitution des Iles Salomon.

²⁸² 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.

²⁸³ Articles 40 et 52 de la Constitution de Kiribati.

²⁸⁴ Par exemple, les Constitutions des Iles Salomon, de Niue, ou encore des Iles Cook.

²⁸⁵ Par exemple, les Iles Marshall ou encore Kiribati.

²⁸⁶ 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 parlementaire²⁸⁷. 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 parlementaires²⁸⁸ lorsqu'il ne s'agit pas d'une monarchie²⁸⁹. Dans ce dernier cas, si le Gouverneur général d'un royaume du Commonwealth, représentant la Reine du Royaume-Uni²⁹⁰, est nommé par elle, celle-ci l'effectue en communiquant une « *adress* » aux parlementaires (cas des Iles Salomon²⁹¹). Ces derniers, par une « *adress* » destinée à la Reine, peuvent lui

²⁸⁷ 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.

²⁸⁸ Constitution des États de Kiribati, des Samoa, de Nauru, des États fédérés de Micronésie et des Iles Marshall.

²⁸⁹ On pense ici à Tonga, monarchie constitutionnelle, gouvernée par un roi et qui n'a donc pas besoin d'un Gouverneur général.

²⁹⁰ 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.

²⁹¹ Article 27.2 de la Constitution de cet État.

demander de révoquer le Gouverneur général²⁹². 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 parlementaires²⁹³. 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 parlementaires²⁹⁴, 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 parlementaire²⁹⁵.

Enfin, les ministres peuvent détenir leur fonction à l'issue d'une nomination directe par le chef de l'État²⁹⁶, être élus ou nommés par le Speaker à l'issue d'un choix effectué par le chef de l'État²⁹⁷, ou bien, le Gouverneur général nomme conformément à l'avis du Premier ministre²⁹⁸.

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

²⁹² Article 27.3.b de la Constitution de l'État, cette « adress » étant voté par les deux tiers de tous les parlementaires.

²⁹³ Article 54 de la Constitution de Tuvalu.

²⁹⁴ Constitution des Iles Salomon, article 33 ; Constitution de Tuvalu, article 63 ; Constitution de Niue, article 4.1.

²⁹⁵ 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 ».

²⁹⁶ C'est le cas de Tonga, de la Constitution de Kiribati, article 41.

²⁹⁷ Constitution des Iles Marshall, section 4 ; Constitution de Niue, article 5.1.

²⁹⁸ Constitution des Iles Salomon, article 33.3.

leur parlementarisme. A ce titre, l'affirmation constitutionnelle²⁹⁹ de la responsabilité collective de l'institution gouvernementale³⁰⁰ 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'État³⁰¹ ou le Speaker en informe le parlement. Le Président élu par le parlement de Nauru remet sa démission au Speaker³⁰², tandis que la procédure de la Constitution des Samoa prévoit l'intervention du Premier ministre, comme un intermédiaire supplémentaire dans la remise de la démission³⁰³. 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 sujet³⁰⁴, soit que ces derniers demandent à la Reine par une

²⁹⁹ Mis à part le projet de Constitution de Tokelau et la Constitution des États fédérés de Micronésie.

³⁰⁰ 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.

³⁰¹ 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.

³⁰² Article 16-5-C-i de la Constitution de Nauru. Il en va de même pour les Iles Marshall.

³⁰³ 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.

³⁰⁴ C'est le cas de la Constitution de Tuvalu en son article 54.

« *adress* », votée à la majorité des deux tiers de tous les membres³⁰⁵, 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'État³⁰⁶ 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 membres³⁰⁷, 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'État³⁰⁸. 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

³⁰⁵ 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.

³⁰⁶ 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.

³⁰⁷ Article 33-2-b de la Constitution de Kiribati.

³⁰⁸ 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 »³⁰⁹, 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 »³¹⁰, 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 »³¹¹, 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

³⁰⁹ C'est l'auteur qui la qualifie ainsi.

³¹⁰ Ainsi qualifiée ainsi par l'auteur.

³¹¹ 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^e 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-Zélande³¹².

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 Cook³¹³. 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

³¹² 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.

³¹³ 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 parlementaire³¹⁴.

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.

³¹⁴ 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 »³¹⁵ 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 Cook³¹⁶ 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

³¹⁵ 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.

³¹⁶ 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, invalide³¹⁷ 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 incompatibilité³¹⁸. 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 normes³¹⁹ et interviennent dans l'appréciation de la constitutionnalité d'une loi³²⁰. Aux Samoa, est

³¹⁷ La Constitution des Iles Fidji.

³¹⁸ Constitution de Nauru, article 2, « *Supreme law of Nauru* : « A law inconsistent with this Constitution is, to the extent of the inconsistency, void ».

³¹⁹ C'est la disposition prévue par la Constitution de Tuvalu dans son article 1^{er}, « *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.

³²⁰ C'est le cas des Iles Fiji, 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 samoanes³²¹.

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*³²² et de *L'Esprit des lois*³²³. 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

³²¹ 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 ».

³²² 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.

³²³ 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'État³²⁴ et la pratique politique néo-zélandaise conduit à une domination du pouvoir exécutif³²⁵.

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

³²⁴ 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.

³²⁵ 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^e 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 ?³²⁶

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 ?

³²⁶ 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.

