

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 2000⁷⁷. 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 Sud⁷⁸.

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 sérieées. 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

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

⁷⁸ Il est à noter que les Îles Hawaii sont devenues un Etat 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 sanction⁷⁹. 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 gouvernements⁸⁰. Dans cette perspective, la loi sur l'Australie de 1986 est venue

⁷⁹ 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 Vergniolle de Chantal, *Fédéralisme et antifédéralisme*, Paris, PUF, 2005, pp. 49 s.

⁸⁰ *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 pacte⁸¹. 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 fédéral⁸².

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...⁸³

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.

⁸¹ 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^{ème} éd., 1961, pp. 2-5.

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

⁸³ 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^e 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 adoption⁸⁴. 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 colonies⁸⁵. Cette interprétation nationaliste a été battue en brèche par les auteurs qui pensent que les bases de la Constitution furent formées par le peuple⁸⁶.

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^{er} 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

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

⁸⁵ *Ibid.*, p. 12.

⁸⁶ 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^{ème} 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^{ème} 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 identique⁸⁷.

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,

⁸⁷ 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^e siècle, les constituants australiens vont s'inspirer avant tout du paradigme américain, mais aussi des exemples canadien et suisse⁸⁸. 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 1975⁸⁹, 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 parlementaires⁹⁰. 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

⁸⁸ Nicholas Aroney, *op. cit.*, pp. 70-71.

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

⁹⁰ 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 référendum⁹¹.

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...⁹² 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 bicaméral⁹³.

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

⁹¹ Donald R. Shuster, *loc. cit.*, p. 188.

⁹² 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.

⁹³ *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 Jefferson⁹⁴. Elle se retrouve dans trois constitutions des États fédérés⁹⁵. 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 référendum⁹⁶.

⁹⁴ 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.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ 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 ans⁹⁷.

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 longue⁹⁸, 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 seulement⁹⁹, 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

⁹⁷ 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 »...

⁹⁸ 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.

⁹⁹ 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^{ème} 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'État¹⁰⁰. Elle a préalablement reconnu que les constituants avaient emprunté de nombreux concepts à la Constitution des États-Unis d'Amérique¹⁰¹. 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 États¹⁰². 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'Amérique¹⁰³. Elle a reconnu à de nombreuses reprises la souveraineté des différents États fédérés¹⁰⁴. 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 gouvernement¹⁰⁵. 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

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

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

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

¹⁰³ *Loc. cit.*, 350-359.

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

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

n'était pas un pouvoir expressément accordé par la Constitution¹⁰⁶. Enfin, la Cour suprême a considéré à de multiples reprises que le respect de la souveraineté de l'État était un principe important¹⁰⁷. 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

¹⁰⁶ *Loc. cit.*, 65, 70-71.

¹⁰⁷ *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 financière¹⁰⁸. 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

¹⁰⁸ 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 gouvernement¹⁰⁹. 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'homme¹¹⁰.

L'histoire du *Commonwealth* australien a été celle d'une croissance quasi-continue des pouvoirs du gouvernement fédéral¹¹¹. 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*¹¹². 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 revenus¹¹³. 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*¹¹⁴. 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 biais¹¹⁵. Ainsi que Kelsen l'avait

¹⁰⁹ Jennifer Corrin, *loc. cit.*, p. 165.

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

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

¹¹² *Ibid.*, pp. 96 & 120.

¹¹³ *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.

¹¹⁴ *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.

¹¹⁵ 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 »¹¹⁶. 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.

¹¹⁶ Helen Irving, *op. cit.*, pp. 202-203.

État membre, lequel était lié à son gouvernement fédéral et nullement à la Grande-Bretagne¹¹⁷.

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 impliqués¹¹⁸. Surtout, la délégation voulait une reconnaissance constitutionnelle du « droit d'autodétermination politique pour chaque circonscription de se retirer unilatéralement de l'union »¹¹⁹. 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 prohibant¹²⁰. 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

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 209.

¹¹⁸ 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.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 367.

¹²⁰ 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.

