

AVANT-PROPOS / FOREWORD

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

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

Marc Joyau et Emmanuel-Pie Guiselin***

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

Pour les juristes français, la connaissance du Pacifique Sud, a été largement renouvelée et enrichie depuis plus de vingt-cinq ans par les péripéties politiques et institutionnelles de deux de ses principaux « territoires » : la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française. La redéfinition des catégories constitutionnelles – le titre XIII de la Constitution pour la Nouvelle-Calédonie¹, la catégorie des collectivités d'outre-mer pour la Polynésie française² – ont été l'occasion d'élaborer de nouveaux cadres statutaires, prenant appui ici sur les dispositions de l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998, là sur la volonté politique de l'ancien Président du Gouvernement de la Polynésie française, Gaston Flosse. La richesse des problématiques institutionnelles traitées dans ces collectivités a été largement mise en valeur par deux revues spécialisées : la *Revue Juridique, Politique et Economique de Nouvelle-Calédonie* et la *Revue Juridique Polynésienne*, nées pour la première en 2003 et pour la seconde en 1994. Ces revues

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

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

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

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

accueillent non seulement des articles traitant des problématiques propres à leur terre d'élection, mais aussi, plus largement, à la zone Pacifique. Véritables laboratoires institutionnels, ces collectivités sont même parfois devenues des modèles pour les institutions métropolitaines : la création du « conseiller territorial », par exemple, emprunte pour beaucoup à l'élu calédonien appelé à siéger à la fois au sein d'une assemblée de Province et au Congrès³. Seules à échapper à la frénésie institutionnelle qui caractérise désormais l'outre-mer français, Wallis-et-Futuna, quoique parfois sujettes à quelques turbulences⁴, semblent les heureuses oubliées du législateur, leur cadre statutaire restant dicté par la loi 29 juillet 1961⁵.

Pour très riche qu'il soit, ce foisonnement institutionnel des deux principales collectivités françaises du Pacifique n'est pourtant pas propre aux seuls territoires dépendants de la France. Le Pacifique Sud, notamment, est le siège de nombreux États et territoires, le plus souvent insulaires, et pour la quasi-totalité d'entre eux anglophones. Pour s'en tenir aux États, trois groupes peuvent être identifiés dans la zone du Pacifique Sud. La Micronésie – « Iles petites » –, comprend cinq États : Kiribati, les Iles Marshall, les États fédérés de Micronésie, Palau et Nauru. La Mélanésie – « Iles noires » – est également le siège de cinq États : l'Australie, les Iles Fidji, la Papouasie Nouvelle-Guinée, les Iles Salomon et le Vanuatu. Enfin, la Polynésie – « Iles nombreuses » –, sans compter les territoires français et outre un territoire associé, Tokelau⁶, comprend la Nouvelle-Zélande, Niue, les Samoa, Tonga et Tuvalu. Or, si ces dix-sept États et territoire ont fait l'objet d'analyses de la part des chercheurs anglophones⁷, l'Université du Pacifique Sud (*University of the South Pacific*) constituant à cet égard un vecteur privilégié du développement de la recherche, l'attention des juristes francophones semble se limiter aux principaux d'entre eux, l'Australie et la Nouvelle-Zélande⁸ notamment, dans une moindre

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

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

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

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

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

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

mesure la Papouasie Nouvelle-Guinée, les Iles Fidji ou le Vanuatu, « survivance de la Francophonie dans un archipel du Pacifique Sud »⁹. Les autres États, en revanche, sont très largement méconnus de l'autre côté de l'hémisphère, qu'il s'agisse, pour ne citer qu'eux, des Iles Cook, de Kiribati, des États fédérés de Micronésie, de Niue (un État de 1500 habitants !), de Palau ou encore du royaume des Tonga... Il a donc semblé intéressant aux deux co-directeurs du présent numéro hors série de la *Revue Juridique Polynésienne*, de consacrer un ensemble d'études aux seize États de la zone du Pacifique Sud – en y agrégeant le territoire de Tokelau, au regard de l'intérêt présenté par le projet de Constitution élaboré préalablement aux référendums d'autodétermination – et, pour en traiter, de solliciter des chercheurs principalement francophones, juristes, mais aussi venus d'autres champs disciplinaires, tels l'histoire ou la géographie¹⁰.

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

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

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

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

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

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

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

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

Rien non plus ne peut être savamment écrit sur le sujet sans s'arrêter, ici peut-être plus encore qu'ailleurs, sur la dimension humaine de cet espace. Comme le souligne Jean-Pierre Doumenge, l'image construite autour des mythes de la présence d'une « nature féconde » fréquentée par de « bons sauvages », alimente toujours l'iconographie des opérateurs du tourisme international, mais elle ne saurait cacher l'existence d'une forte pression anthropique, de profonds brassages et d'une violence qui sévit périodiquement¹².

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

II APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

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

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

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

A Entre héritage « métropolitain » et épures constitutionnelles

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

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

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

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

ministres... sont tour à tour distingués par les Constitutions, écrites le plus souvent, exceptionnellement coutumière, à l'instar de la Nouvelle-Zélande¹⁴. De même, l'influence des modèles Westminsterien et présidentiel se retrouve dans l'organisation des parlements nationaux, et pour les États fédéraux, des parlements des entités fédérées. Qu'il suffise ici de relever l'importance fréquente du rôle dévolu au *Speaker* dans la plupart des Parlements. Elle se retrouve encore, toujours suivant cette première approche, dans la transcription assez généralisée du mode de scrutin majoritaire à un tour, le *First-Past-the-Post*¹⁵ britannique. Au-delà même de ce « mimétisme institutionnel », marque de l'influence des anciennes puissances de tutelle, la qualité de membre de l'Organisation des Nations Unies (ONU) pour la plupart des États de la zone¹⁶ et, plus encore, leur inscription dans un réseau assez dense d'organisations internationales, suivant un modèle coopératif, répond à des schémas classiques du droit international public.

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

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

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

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

¹⁵ Littéralement, « Le premier qui franchit la ligne d'arrivée ».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁹ Cité par G. Agniel, *op. cit.*, p. 145.

délégués²⁰ et un Sénat représentant, suivant un schéma inversé par rapport aux deux chambres du Congrès américain, pour la première, les États (chacune des seize entités étatiques y dispose d'un délégué), et pour le second, la population (une circonscription électorale unique, à l'échelle de la fédération, étant actuellement prévue). Mais, au-delà de l'inversion du schéma de représentation, qui doit beaucoup à la faiblesse quantitative des populations représentées et à l'émiettement des entités fédérées, la dénomination du Parlement, *Olbiil era Kelulau* ou « Maison des décisions murmurées », traduit bien, si besoin était, la « tendance au modèle consensuel »²¹ privilégiée par les institutions des États du Pacifique Sud.

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

²⁰ *House of Delegate*.

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

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

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

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

coutumières : la Chambre des *Ariki* (*Are Ariki*), créée en 1967²⁵, et le *Koutu Nui*, institué en 1972 afin de créer un contre-pouvoir aux *Ariki*²⁶.

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

C'est donc cette « Voie Pacifique » qu'explorent, après le chapitre introductif du Recteur Doumenge, les onze autres contributions, regroupées en définitive en trois parties. La première partie montre les spécificités océaniques dans l'accès à l'indépendance et la structure des États. La deuxième partie de l'ouvrage, en auscultant pouvoirs, vie politique et démocratie, révèle la profondeur de la « Pacific Way » : loin d'être un sillon (ou sillage) peu profond, la « Voie Pacifique » paraît traduire, en fin de compte, une voie démocratique propre, peut-être même un modèle de démocratie océanique, dont nos démocraties occidentales pourraient parfois s'inspirer²⁸. La troisième partie, enfin, trace le tableau des organisations internationales dans le Pacifique Sud, tout en révélant le leadership des deux puissances océaniques que sont l'Australie et la Nouvelle-Zélande. De ce tableau ressort une impression dominante : celle d'une profonde maturité dans l'appréhension des relations internationales et d'une prise de responsabilités bien assumée tant au niveau des organisations internationales qu'au niveau des États leaders.

III INDÉPENDANCES ET STRUCTURES DES ÉTATS : SPÉCIFICITÉS OCÉANIENNES

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

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

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

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

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

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

On sait que la lecture du monde océanien se trouve assez largement marquée par le fait colonial, qui apparaît comme un dénominateur commun essentiel²⁹. Pour autant, il n'a jamais existé « une » colonisation, mais bien « des » colonisations. C'est ainsi que l'on peut par exemple distinguer les colonies de peuplement, les colonies d'exploitation, les colonies de position³⁰ ou encore les colonies de jonction³¹. De même, les formes juridiques de colonisation sont très variées (annexion pure et simple, protectorat...). La finalité de la colonisation peut aussi différer : tantôt la tendance se fait vers l'assimilation, tantôt au contraire vers l'autonomie, accompagnée ou non du droit reconnu à l'indépendance.

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

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

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

³⁰ Comme Gibraltar en raison de son intérêt stratégique.

³¹ Comme le Sahara, réunissant des zones différentes.

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

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

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

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

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

A L'ingénierie institutionnelle et politique

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

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

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

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

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

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

La « Voie Pacifique » se retrouve encore à l'examen des régimes électoraux en vigueur dans le Pacifique Sud. Partant lui aussi d'une analyse transversale, **Emmanuel-Pie Guiselin**, dans le *chapitre 6*, montre qu'au-delà de l'idée reçue d'un mimétisme institutionnel dont la transcription du *First-Past-the-Post* constituerait la première manifestation, les États du Pacifique Sud ont suivi pour la plupart une voie propre, entre les « standards occidentaux » et la prise en compte des spécificités du Pacifique. La *Pacific Way* en matière électorale se vérifie ainsi, et tout à la fois, dans le découpage des circonscriptions électorales, dans le recours assez fréquent à la technique des collèges particuliers, mais aussi dans la détermination du mode de scrutin proprement dit. Si le scrutin majoritaire à un tour continue à être largement appliqué, la mise en place progressive de régimes électoraux originaux témoigne de la volonté d'adapter au mieux les modes de scrutin aux réalités politiques, géographiques et humaines des États considérés. La structuration du système de partis sur la scène politique des États du Pacifique Sud – voire l'absence de parti³³, les candidats se présentant alors en indépendants – entretient ainsi une relation étroite avec le régime électoral, la première pouvant influencer une modification du second, le second conditionnant étroitement la répartition des forces politiques au sein des assemblées parlementaires.

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

B À la recherche d'un modèle de démocratie

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

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

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

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

D'autres études sur la démocratie dans le Pacifique Sud viendront assurément compléter cette recherche d'un modèle de démocratie, tant la vie politique y est riche. Il suffit, pour s'en convaincre, de rappeler (J.-P. Feldman) que le Parlement des Iles Salomon doit se prononcer à la fin de l'année 2010 sur l'adoption d'un régime fédéral pour cet État ou encore qu'un mouvement de féminisation des parlements du Pacifique s'est fait jour début 2009³⁴. Certains recours aux mécanismes démocratiques ne sont toutefois pas aussi raisonnables. Tel est par exemple le cas de l'insistance (deux référendums coup sur coup à un an d'intervalle !) de la part des autorités néo-zélandaises à vouloir que le territoire associé de Tokelau accède au statut d'État : 2200 habitants pour 11 km² – soit deux fois moins que la superficie de Nauru, pour une population cinq fois inférieure. Raisonnablement, une population quantitativement aussi réduite peut-elle

³⁴ Féminisation des parlements du Pacifique, *Tahiti Press*, 17 février 2009.

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

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

V ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET LEADERSHIP RÉGIONAL : LE SYSTÈME OCÉANIEN

A priori, le système des relations internationales du Pacifique Sud n'offrirait pas de particularité notable : la plupart des États sont membres de l'ONU ; un réseau d'organisations internationales, comme dans les autres parties du monde, assure les diverses coopérations entre États ou territoires³⁵ de la zone Pacifique ; enfin, deux puissances régionales, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, émergent nettement de cette scène étatique. A y regarder de plus près, cependant, le Pacifique Sud paraît offrir un système cohérent, qui, à défaut d'être intégré, mérite attention. Ce « système océanien », fait d'organisations internationales, de relations suivies entre États ou entre territoires, mais aussi de leadership régional, est le thème des trois chapitres de la dernière partie de ce numéro hors série.

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

³⁵ La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, notamment.

³⁶ Programme porté par le *Pacific Regional Environment Programme* (PREP).

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

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

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

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

VI INVITATION AU VOYAGE

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

Le sujet n'est certes pas épuisé. L'organisation territoriale des États, les systèmes juridictionnels, les modalités de protection des droits fondamentaux³⁷ et l'exercice du contrôle de constitutionnalité pourront, à l'avenir, compléter les travaux réunis dans ce numéro. L'invitation au voyage se poursuit donc au-delà de la traversée à laquelle le lecteur du présent numéro est invité. A cet effet, la bibliographie jointe, à la fois générale et particulière – pour chacun des dix-sept États et territoire étudiés – devrait y contribuer.

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

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

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

