

CHAPITRE 6

LES RÉGIMES ÉLECTORAUX DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES DU PACIFIQUE SUD : ENTRE “PACIFIC WAY” ET STANDARDS OCCIDENTAUX

*Emmanuel-Pie Guiselin**

Résumé : *Fondé sur l'analyse transversale des régimes électoraux des seize États du Pacifique Sud, ce chapitre montre, qu'au-delà de l'idée reçue d'un mimétisme institutionnel – dont la transcription du scrutin majoritaire à un tour constituerait la manifestation première –, ces États ont suivi pour la plupart une voie propre, entre les standards occidentaux et la prise en compte des spécificités du Pacifique.*

Cette « Pacific Way électorale » se vérifie d'abord au regard des périmètres électoraux applicables. Quant au découpage des circonscriptions électorales, le principe des bases essentiellement démographiques de la représentation a dû se concilier avec d'autres paramètres, d'ordre géographiques et humains, qui doivent beaucoup aux particularités des États du Pacifique Sud, notamment insulaire. Par ailleurs, et en fonction d'objectifs différents, il a été recouru assez fréquemment, dans sept États sur seize, à la technique des collèges particuliers.

En second lieu, concernant les modes de scrutin proprement dit, la recherche met en évidence, d'un côté la prévalence du scrutin majoritaire à un tour – « the First-Past-the-Post », largement inspiré du modèle de Westminster, et au demeurant conforme aux réalités coutumières vécues dans le Pacifique Sud –, et, d'un autre côté, la mise en place de régimes électoraux originaux dont les orientations récentes, dans plusieurs États, témoignent d'une volonté d'adapter au mieux les

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

évolutions des modes de scrutin aux réalités politiques, géographiques et humaines des États considérés.

The electoral systems of South Pacific parliamentary assemblies: between the « Pacific Way » and western standards

Summary: Founded on the cross-sectional analysis of the electoral systems of the sixteen States of the South Pacific, this chapter shows, that beyond the generally accepted idea of an institutional mimesis – of which the transcription of one-round majority voting would constitute the first manifestation – these States have mostly followed their own way, between Western standards and consideration for the specificities of the Pacific.

This electoral “Pacific Way” can firstly be borne out from the viewpoint of the applicable electoral zones. As for the division into constituencies, the principle of the mainly demographic basis of representation has had to be conciliated with other human and geographic parameters, which owe much to the specific aspects of the South Pacific States, notably their insular nature. Furthermore, and according to different objectives, the technique of particular electoral colleges has quite frequently been resorted to in seven out of the sixteen States.

Secondly, concerning the voting system itself, research has emphasized, on the one hand the prevalence of one-round majority voting – the “First-Past-the-Post” system, widely inspired by the Westminster model, and incidentally in keeping with the customary realities experienced in the South Pacific -, and, on the other hand, the setting up of original electoral systems of which the recent tendencies, in several States, have borne witness to the will to best adapt the changes in voting systems to the political, geographic and human realities of the States under scrutiny.

Dans les États du Pacifique Sud, comme ailleurs, les régimes électoraux des assemblées parlementaires peuvent d’abord être appréhendés à partir des cadres institutionnels et des paramètres qui conditionnent classiquement la portée du droit de suffrage.

Sur les seize États considérés³²⁷, si l’organisation de treize parlements repose sur une seule chambre, trois – dont celui institué par la Constitution de Fidji de 1997 – répondent à une structure bicamérale, dictée, pour l’Australie et Palau, par la nature fédérale de l’État. Au total, en retenant pour Fidji la seule chambre des représentants³²⁸, ce ne sont pas moins de dix-huit chambres qui doivent être intégrées à titre principal au champ de

³²⁷ L’ensemble des seize États a été considéré, y compris Fidji. La Constitution de Fidji a certes été abrogée le 10 avril 2009, mais l’étude des différentes dispositions constitutionnelles édictées depuis l’indépendance et touchant au droit électoral présente un intérêt marqué.

³²⁸ Le Sénat, seconde chambre de Fidji instaurée par la dernière Constitution en vigueur, ne sera évoqué qu’à titre incident : ses 32 membres faisaient en effet l’objet d’une nomination.

l'étude³²⁹. Les effectifs de ces différentes chambres sont assez modiques, à la mesure de la population des États considérés. Une certaine corrélation peut cependant être établie entre l'importance démographique relative des États et les effectifs de leur(s) chambre(s). Le Parlement des Iles Cook compte ainsi 24 membres pour une population avoisinant 22 000 habitants ; celui de Nauru fait appel à 18 membres pour une population de quelque 13 700 habitants. A l'opposé, les chambres aux effectifs les plus conséquents sont celles des États les plus peuplés : les trois assemblées les plus nombreuses sont inscrites dans l'architecture institutionnelle des trois États ayant la population la plus importante, qu'il s'agisse de la chambre des représentants de l'État fédéral australien, de la chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande ou du Parlement national de Papouasie Nouvelle-Guinée, qui comptent respectivement 150, 120 et 109 parlementaires.

La durée des mandatures est variable, de deux ans pour le Congrès des États fédérés de Micronésie, à cinq ans pour le Parlement national de Papouasie Nouvelle-Guinée ou l'Assemblée législative des Samoa³³⁰ ; mais les durées les plus couramment retenues sont de quatre ans et de trois ans, respectivement pour huit et six assemblées³³¹. La périodicité de l'exercice du droit de suffrage apparaît donc, sauf exception³³², correctement garantie. Les autres caractères du droit de suffrage répondent aux canons de la démocratie moderne. Pour les dix-huit chambres considérées, le suffrage est direct et le plus souvent facultatif ; seuls quelques États ayant préféré instaurer un suffrage obligatoire³³³. Comme dans la plupart des démocraties, la majorité électorale est le plus souvent atteinte à 18 ans. Mais un âge plus élevé est parfois requis : 20 ans à Nauru et même 21 ans aux Samoa et au Royaume de Tonga. L'âge d'éligibilité pour prétendre aux fonctions parlementaires est soumis à une plus grande variabilité. Il est généralement de 21 ou de 25 ans ; il peut cependant être inférieur – 18 ou 20 ans³³⁴ – ou largement supérieur : 30 ans sont exigés

³²⁹ Deux des trois États fédéraux intégrés au champ de l'étude – Australie et Palau – ont organisé leur Parlement sous une forme bicamérale.

³³⁰ Les membres de la Chambre des représentants de Fidji étaient également élus pour cinq ans.

³³¹ Les six chambres concernées par une mandature de trois ans sont : la Chambre des représentants de Nouvelle-Zélande ; la Chambre des représentants et le Sénat du Parlement australien ; l'Assemblée de Niue ; le Parlement de Nauru et l'Assemblée législative du Royaume de Tonga. Correspondent à une mandature de quatre ans, les huit assemblées parlementaires des sept États suivants : Iles Salomon, Iles Marshall, Palau, Vanuatu, Iles Cook, Kiribati et Tuvalu.

³³² Au regard des coups d'État successifs qu'a pu connaître Fidji, la périodicité régulière de l'exercice du droit de suffrage a été quelque peu malmenée.

³³³ Tels l'Australie, Fidji ou Nauru.

³³⁴ On peut ainsi être élu à l'une ou à l'autre des deux chambres du Parlement australien dès l'âge de 18 ans. La Nouvelle-Zélande a également abaissé l'âge d'éligibilité à la Chambre des représentants à 18 ans. A Nauru, l'âge d'éligibilité requis pour une élection au Parlement n'est que de 20 ans.

pour être élu au Congrès de la Micronésie³³⁵. Très souvent, pour pouvoir se présenter, la candidature doit être soutenue par un nombre d'électeurs plus ou moins important³³⁶, le soutien d'un parti dûment reconnu étant parfois retenu comme condition alternative de validité de la candidature³³⁷. Exceptionnellement, comme aux Samoa, l'éligibilité peut aussi être conditionnée par une qualité particulière, rémanence contemporaine des structures coutumières. Quant aux taux de participation aux élections, ils sont voisins de ceux qu'on peut connaître dans les démocraties occidentales. Si l'on excepte les États pratiquant le vote obligatoire, les taux constatés lors des dernières élections varient de 42 à 82 %, la palme du civisme revenant paradoxalement aux électeurs samoans, nonobstant la limitation des candidatures aux personnes pouvant revendiquer la qualité « traditionnelle » de *Matai*. A l'opposé, certains taux de participation peuvent être considérés comme faibles. En cause, au-delà du sens civique plus ou moins prononcé des électeurs, les difficultés matérielles d'organisation du scrutin, souvent liées à l'insularité, comme en Micronésie, ou à un relief particulièrement accidenté, comme en Papouasie Nouvelle-Guinée. En cause également des situations parfois conflictuelles sur le plan ethnique pouvant aller, aux Iles Salomon, jusqu'à l'intimidation d'électeurs par des militants armés.

Ainsi appelés, ces cadres institutionnels et électoraux, de même que les modes de scrutin choisis, principalement majoritaires – le « *First-Past-the-Post* »³³⁸ s'imposant en premier lieu³³⁹ – empruntent pour beaucoup aux modèles des anciennes puissances tutélaires, qu'il s'agisse à titre principal du modèle de Westminster ou du modèle du régime présidentiel, pour les États qui dépendaient auparavant des États-Unis d'Amérique (Palau, États fédérés de Micronésie, Iles Marshall). Jon Fraenkel et Bernard Grofman peuvent ainsi écrire que « L'organisation constitutionnelle et électorale dans le Pacifique a

³³⁵ Il faut même avoir 35 ans révolus pour pouvoir être élu au Sénat de l'État de Chuuk, le seul des quatre États fédérés de Micronésie à disposer d'un Parlement bicaméral, repris du modèle du Parlement fédéral des États-Unis.

³³⁶ A titre d'exemple, pour pouvoir se présenter aux élections au Sénat de Palau, 50 signatures d'électeurs doivent avoir été recueillies pour que la candidature soit validée ; pour une candidature à la Chambre des délégués du même État, 25 signatures suffisent. Au Parlement de Nauru, une candidature n'est valide que si elle présentée par au moins deux électeurs de la circonscription. On pourrait ainsi multiplier les exemples des régimes électoraux qui, dans le Pacifique Sud, instituent un système de « parrainage » par les électeurs.

³³⁷ Ainsi, pour se porter candidat à une élection à la Chambre des représentants du Parlement australien, la candidature doit être présentée par six électeurs qualifiés de la circonscription concernée ou par un parti politique dûment reconnu.

³³⁸ Dénomination anglaise du scrutin majoritaire à un tour ; qui peut être littéralement traduite ainsi : « le premier qui franchit la ligne d'arrivée ».

³³⁹ Lors de l'accès des nouveaux États à l'indépendance, mais aussi dans le temps, même si, comme on le verra dans la deuxième partie de cette étude, l'influence du scrutin majoritaire à un tour tend à se réduire.

souvent été influencée par celle de la puissance coloniale partante, les territoires auparavant britanniques adoptant le modèle de Westminster et les territoires des États-Unis ayant recours aux systèmes présidentiels »³⁴⁰. A l'origine de ce « mimétisme institutionnel »³⁴¹, jusque dans le choix du mode de scrutin pour l'élection des parlementaires, une intention louable : « la construction de systèmes politiques capables de maîtriser les conflits »³⁴² et répondant aux canons démocratiques modernes. Dans quelle mesure alors le greffon démocratique occidental a-t-il pris sur des sociétés traditionnelles marquées par l'« allégeance aux coutumes multiséculaires océaniques et [par la] fidélité à l'héritage chrétien importé dans le courant du XIX^e siècle »³⁴³ ?

A considérer l'« instabilité politique chronique »³⁴⁴ de bon nombre d'États de la zone étudiée, on serait tenté de considérer que la greffe n'a pas pris. Perdurerait « l'inadéquation entre démocratie moderne et nouvelles souverainetés insulaires »³⁴⁵, et donc le « dilemme des îles du Pacifique, tiraillées entre leur identité coutumière et les prétendus principes incontournables du monde moderne »³⁴⁶. C'est une autre approche que nous proposerons. C'est un fait aujourd'hui : la structure institutionnelle d'un État ne peut pas ne pas intégrer une institution parlementaire, laquelle suppose nécessairement un régime électoral dont certains principes directeurs peuvent être posés par le Constituant, mais dont la définition relève le plus souvent du pouvoir législatif, conseillé s'il y a lieu par une instance indépendante. Or le régime électoral, et plus particulièrement le mode de scrutin, apparaît, sinon comme la panacée – aucun régime électoral n'est parfait –, du moins comme un élément clef pour résoudre la contradiction relevée « entre l'organisation du pouvoir dans les sociétés originelles et le label démocratique exigé par les canons du monde occidental »³⁴⁷. Dans ces conditions, faut-il blâmer les anciennes autorités tutélaires et les autorités politiques émergentes des nouveaux États d'avoir lors de l'accession à l'indépendance repris les cadres institutionnels connus et les régimes

³⁴⁰ Political Culture, Representation and Electoral Systems in the Pacific Islands, *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 43, n° 3, November 2005, p. 262.

³⁴¹ T. de Berranger, L'exécutif dans les États du Pacifique Sud, chapitre 4 de ce numéro HS.

³⁴² J. Bonnemaïson et J. Freyss, Le Pacifique insulaire. Nations, aides, espaces, *Revue Tiers Monde*, t. XXXVIII, n° 149, janvier-mars 1997, p. 12.

³⁴³ J.-P. Doumenge, cité par G. Agniel, Démocratie et colonialisme dans le Pacifique, *Pouvoirs*, 2008, n° 127, p. 145.

³⁴⁴ G. Agniel, *op. cit.*, p. 137.

³⁴⁵ *Ibid.*, p. 141.

³⁴⁶ *Eod. loc.*

³⁴⁷ *Eod. loc.*

électorales en vigueur, tout en faisant une place, dans les nouvelles Constitutions, à « certaines de leurs règles coutumières au contenu souvent flou »³⁴⁸ ? Le modèle existait ; il a été repris. Simplement, l'action de transcription est allée au-delà du mimétisme, singulièrement dans la matière qui nous intéresse ici, celle des régimes électoraux.

Les régimes électoraux définis³⁴⁹ nous paraissent en effet se situer entre les standards occidentaux et la prise en compte des spécificités du Pacifique, permettant ainsi d'emprunter, en quelque sorte, une « *Pacific Way* »³⁵⁰ en matière électorale. De cette *Pacific Way* électorale, certains éléments doivent incontestablement être préservés, telle la prépondérance du scrutin majoritaire « *First-Past-the-Post* », non exclusive de variantes adaptées aux réalités géographiques et humaines, notamment insulaires. En ce sens, un déterminisme géographique préside, le plus souvent, à la délimitation des circonscriptions électorales, et notamment au mixage des circonscriptions uninominales et plurinominales. Mais d'autres éléments, contestables, pourraient tout aussi bien évoluer avec le temps, voire être abandonnés. Qu'il suffise ici de citer la réservation des candidatures au *Fono* des Samoa aux seuls « *Matai* ». Ou encore le collège des neuf nobles au sein de l'Assemblée législative du royaume du Tonga, élus par et parmi les seuls nobles héréditaires du royaume³⁵¹. Il est de la responsabilité du législateur, une fois le modèle initial expérimenté dans la durée, souvent même avant l'accès à l'indépendance, de conserver en l'état ou de faire évoluer et « vivre » le régime électoral, en l'adaptant au mieux à une nouvelle configuration démocratique et politique. Sous l'angle politique, notamment, l'évolution du système de partis, et l'observation de son incidence sur le système politique lui-même, peuvent conduire à des évolutions bienvenues. L'héritage institutionnel et électoral des anciennes puissances tutélaires, loin de rester figé à tout coup, peut donc être conservé ou dépassé, dès lors que les circonstances s'y prêtent. Rien de tel alors, pour légitimer un nouveau système électoral, et au-delà le régime institutionnel dans son ensemble³⁵², que d'associer le peuple à sa détermination, voie

³⁴⁸ Y.-L. Sage, *Emergence et évolution du droit dans les petits États insulaires du Pacifique Sud anglophone*, *RJP*, 2001, p. 26.

³⁴⁹ L'étude des régimes électoraux, et singulièrement des modes de scrutin, des assemblées parlementaires des seize États considérés s'est appuyée notamment sur la base Parline : www.ipu.org/parline-f/parlinesearch.asp

³⁵⁰ Concept inventé par Sir Ratu Mara, ancien Premier ministre de Fidji, la « *Pacific Way* » renvoie à l'idée suivant laquelle, dans un Pacifique Sud pacifié, et donc pacifique, tout problème trouve sa solution dans la négociation, le consensus et la palabre.

³⁵¹ Tous les collèges particuliers ne sont pas pour autant à abandonner, comme on le verra, *infra*, dans la première partie de cette étude.

³⁵² Sur le lien entre la légitimité d'un système électoral et celle d'un système institutionnel dans son ensemble, v. notre étude, *La modernisation du régime électoral des assemblées des collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie : entre respect des particularismes et primat majoritaire*, *RFDA* 2008, pp. 126-127.

empruntée avec succès par la Nouvelle-Zélande lors du remplacement, en 1993, du scrutin majoritaire à un tour par un système électoral mixte inspiré du modèle allemand.

Entre standards occidentaux et « *Pacific Way* », cette recherche sur les régimes électoraux des assemblées parlementaires du Pacifique Sud sera conduite suivant deux axes. Il conviendra en premier lieu de déterminer les périmètres électoraux applicables. Ceux-ci sont, de façon classique, fonction des découpages électoraux. Le principe suivant lequel une assemblée parlementaire « doit être élue sur des bases essentiellement démographiques »³⁵³ s'impose alors avec force, une révision périodique du découpage étant parfois prévue afin de conserver sa pertinence au principe des bases démographiques. La prépondérance de ce principe n'exclut pas toutefois d'autres critères de découpage, liés notamment à la géographie insulaire. Plus encore, la délimitation de collèges électoraux particuliers, le plus souvent hérités de l'histoire, apparaît comme une marque caractéristique du modèle électoral du Pacifique Sud. Sans être généralisée à l'ensemble des États considérés – nous avons relevé son existence, actuelle ou passée, dans sept États sur seize –, la technique des collèges particuliers, que la France coloniale utilisait outre-mer, mérite de faire l'objet d'une appréciation nuancée. Elle peut apparaître surannée dans certains cas, tel le collège particulier réservé aux nobles du Royaume du Tonga. Mais elle ne doit pas être systématiquement condamnée car elle permet parfois de préserver la représentation de groupes minoritaires, tels les *Maori* de Nouvelle-Zélande ; elle peut aussi être appréciée dans le cadre d'une évolution par étape du système électoral et apparaître au moins pendant un temps comme nécessaire, avant qu'un rapprochement des standards occidentaux ne soit possible ou envisageable.

La recherche sera conduite en second lieu sous l'angle des modes de scrutin choisis. A cet égard également, une certaine dichotomie doit être relevée. D'un côté, en effet, la prévalence du scrutin majoritaire à un tour paraît avoir été « imposé(e) »³⁵⁴ par les anciennes puissances coloniales aux États qu'elles ont contrôlés. Mais le mode de

³⁵³ Pour une récente affirmation de ce principe par le Conseil constitutionnel français, v. décision n° 573 DC du 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, JO du 14 janvier 2009, p. 724. Dans le 21^{ème} considérant de sa décision, le Conseil constitutionnel réaffirme « que l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques selon une répartition des sièges de députés et une délimitation des circonscriptions législatives respectant au mieux l'égalité devant le suffrage ; que, si le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette *règle fondamentale*, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée ». C'est nous qui soulignons pour bien montrer l'importance et le caractère prioritaire, pour le juge constitutionnel français, du principe « des bases essentiellement démographiques ».

³⁵⁴ En ce sens, Y.-L. Sage, La réforme du mode de scrutin pour l'élection des membres de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française par la loi du 22 février 2007 : commentaires à l'aune du droit électoral comparé, *RJP* 2007, vol. 13, p 33.

scrutin privilégié, s'il est « largement modelé sur le modèle dit de “Westminster” »³⁵⁵ n'en apparaît pas moins conforme aux réalités coutumières vécues du Pacifique Sud. Comme a pu le montrer Joël Bonnemaïson, « le discours sur la coutume établi(t) un lien fondamental et consubstantiel avec la terre. Ce discours traverse toute l'Océanie (...). Il établit une adéquation entre l'être des gens, l'identité et l'être de la terre : les lieux »³⁵⁶. Avec le scrutin majoritaire, d'une certaine façon, le « couple [formé par] la terre et l'identité », dépasse la seule dimension culturelle, pour apparaître aussi comme « une stratégie et une relation de pouvoir »³⁵⁷, non plus seulement sur le terrain de la coutume³⁵⁸, mais sur celui, complémentaire, de la démocratie politique. En d'autres termes, à une « société océanienne [qui apparaît] d'abord [comme] un territoire »³⁵⁹, correspondent des modes de scrutin nécessairement territorialisés, dont le mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour constitue l'archétype³⁶⁰.

Au-delà même de l'adéquation relevée, qui relativise quelque peu le mimétisme parfois dénoncé, l'adaptation des modes de scrutin des assemblées du Pacifique Sud aux réalités et aux contextes des différents États permet de conclure à un modèle électoral original qui n'a rien à envier aux schémas des démocraties occidentales. Le scrutin majoritaire, quand il est privilégié, combine harmonieusement circonscriptions uninominales et plurinominales, en fonction des réalités géographiques, coutumières, institutionnelles ou politiques des États. Qui plus est, de nombreuses variantes du scrutin majoritaire sont expérimentées, des voies originales étant parfois empruntées, à l'instar du système de vote préférentiel restreint désormais applicable en Papouasie Nouvelle-Guinée. Les régimes électoraux sont aussi loin de rester figés, les évolutions conservant parfois une logique exclusivement majoritaire, à l'instar du dernier État cité, ou intégrant une logique principalement proportionnelle, via l'adoption d'un régime mixte, comme en Nouvelle-Zélande. Une appréciation critique du scrutin majoritaire permet donc de mettre en évidence sa capacité d'adaptation. Elle conduit cependant à rappeler qu'il reste extrêmement défavorable à la représentation des femmes : les assemblées du Pacifique

³⁵⁵ *Eod. loc.*

³⁵⁶ J. Bonnemaïson, *Terre et identité in Identités en mutation dans le Pacifique à l'aube du Troisième millénaire* (D. Tryon et P. de Deckker, dir.), éd. par le Centre de recherche sur les espaces tropicaux de l'Université de Bordeaux 3, 1998, p. 42.

³⁵⁷ J. Bonnemaïson, *ibid.*, p. 45.

³⁵⁸ En ce sens, J. Bonnemaïson peut écrire : « Les hommes reproduisent et perpétuent leur pouvoir et leur identité en adhérant non pas à des principes, mais à un espace qu'ils habitent *Tann* », *ibid.*, p. 44.

³⁵⁹ J. Bonnemaïson, *ibid.*, p. 45.

³⁶⁰ La circonscription unique, à l'échelle de la fédération, en l'état retenue pour l'élection des membres du Sénat de Palau, constitue à cet égard une exception.

Sud comptent parmi celles où la représentation des femmes est la plus minorée, la minoration pouvant aller, comme aux Iles Salomon, jusqu'à l'absence totale de représentation féminine.

Quant à l'influence du système électoral sur le système de partis, et au-delà, sur le système institutionnel dans son ensemble, elle est variable suivant les États. De nombreux États, notamment les États insulaires les moins peuplés (Tuvalu, Niue, Micronésie...), n'ont pas véritablement de partis politiques structurés ; les assemblées comptent alors fréquemment une forte proportion d'élus « indépendants ». Cette absence de système partisan n'empêche pas certains États de subir une forte instabilité gouvernementale. D'autres États connaissent un multipartisme accentué, corrélé avec un mode de scrutin majoritaire, à l'instar de la Papouasie Nouvelle-Guinée. Le plus souvent, les systèmes de partis sont souples ; il arrive cependant qu'ils soient structurés autour de deux partis dominants (Australie, Nouvelle-Zélande), reproduisant alors peu ou prou le système bipartisan britannique. En définitive, et conformément à l'analyse classique, le système électoral des assemblées parlementaires du Pacifique Sud apparaît comme « un élément parmi d'autres du système politique global »³⁶¹. Mais, s'il n'y a pas lieu d'en surestimer l'importance – avec un même régime électoral, des pays peuvent connaître ou non la stabilité gouvernementale –, son efficacité et son adaptation aux réalités d'un État peuvent notablement influencer sur la stabilité d'ensemble, mais aussi sur la légitimité du système politique.

Qu'il s'agisse de la détermination des périmètres électoraux (I) ou des modes de scrutin choisis (II), les régimes électoraux des assemblées du Pacifique Sud relèvent bien au total d'une voie médiane et évolutive, entre les standards occidentaux classiques et une « *Pacific Way* électorale ».

I LA DÉTERMINATION DES PÉRIMÈTRES ÉLECTORAUX

La détermination des périmètres électoraux est fonction des principes retenus pour le découpage des circonscriptions (A) et de la délimitation, assez fréquente dans le Pacifique Sud, de collèges électoraux spécifiques (B).

A Les principes retenus pour le découpage des circonscriptions

Le principe des bases essentiellement démographiques de la représentation apparaît comme le critère prépondérant, mais non exclusif, du découpage des circonscriptions électorales (1) ; sa portée est renforcée dès lors que sont prévues des révisions périodiques conduites sous l'influence d'organes indépendants (2).

³⁶¹ J.-M. Cotteret et C. Emeri, *Les systèmes électoraux*, PUF, col. QSJ, 1970, p. 84.

1 Les bases démographiques, critère prépondérant mais non exclusif

Les Constitutions des États du Pacifique Sud, dans les passages qu'elles consacrent au Parlement, font une place importante aux problématiques touchant à la délimitation des circonscriptions électorales. Le principe des bases démographiques de la représentation, clairement affirmé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel français ou de la Cour suprême des États-Unis d'Amérique³⁶², se retrouve décliné avec plus ou moins d'intensité dans les textes constitutionnels. Sans y faire une référence explicite, la Constitution des Iles Cook du 4 août 1965 précise, dans son article 27, la répartition des 24 sièges du Parlement entre la quinzaine d'îles et d'atolls de l'archipel, une annexe au texte constitutionnel détaillant la configuration de chacune des circonscriptions électorales uninominales. De même, la Constitution de Nauru du 29 janvier 1968, s'appuyant sur un découpage de nature administrative, mentionne en annexe la répartition des 14 districts de l'île volcanique de 24 km² en huit circonscriptions électorales³⁶³. Le principe des bases démographiques est à l'évidence respecté, mais n'est pas affirmé en tant que tel.

Allant plus loin, la Constitution des Iles Marshall du 1^{er} mai 1979 ne se contente pas de répartir les 33 sièges du *Nitijela* entre les différents districts électoraux (Article IV, Section 2, paragraphe 1) ; elle affirme, au paragraphe 4 la même section de l'Article IV que tout amendement à cette répartition « doit, dans la mesure du praticable, être fait en conformité avec le principe selon lequel chaque membre du Nitijela doit représenter approximativement le même nombre d'électeurs ; avec cependant la prise en compte des particularités géographiques, des intérêts des communautés, des limites des zones administratives et reconnues comme traditionnelles, déjà existantes, des moyens de communication ainsi que de la densité et de la mobilité de la population ». La Constitution souligne ainsi l'importance du respect du principe des bases essentiellement démographiques de la représentation de l'organe parlementaire, à l'occasion d'une éventuelle révision de la répartition des sièges, mais elle introduit d'autres paramètres ou critères, dont beaucoup rappellent les spécificités géographiques, humaines (« les particularités géographiques », « les moyens de communication », « la densité et la mobilité de la population ») et coutumières (« la communauté d'intérêts », « les zones

³⁶² Dans un arrêt de principe *Wesbury v/ Sanders*, rendu le 17 février 1964, la Cour suprême des États-Unis a ainsi considéré que la Constitution fédérale impose une égalité entre le nombre d'électeurs de chaque circonscription pour l'élection des représentants au Congrès.

³⁶³ Cf. Constitution de Nauru, « Second Shedule » : « Division of Nauru into constituencies and number of members to be returned by each constituency ». Sept circonscriptions électorales groupent chacune deux districts, deux membres de l'Assemblée législative étant élus par circonscription. La plus importante des circonscriptions électorales, Ubinide, regroupe quatre districts sur la côte ouest ; quatre parlementaires y sont élus. Sur Nauru, v. notamment, Y.-L. Sage, Le système juridique de l'île de Nauru, *Revue Juridique et Politique. Indépendance et coopération*, 46^{ème} année, n° 4, octobre - décembre 1992, pp. 458-466.

traditionnelles ») des territoires insulaires du Pacifique Sud. Dans le même esprit, la section 10 de l'Article IX de la Constitution des États fédérés de Micronésie du 10 mai 1979 pose en principe que chacun des districts électoraux répartis en fonction de la population – soit, en l'état, dix des quatorze sièges du Congrès – « doit être approximativement à égalité de population *tout en prenant en considération les différences de langues, de cultures et de géographie*³⁶⁴ ».

De façon générale, à l'instar des prescriptions posées par les deux dernières Constitutions citées, il apparaît que les contraintes géographiques, humaines et coutumières ont été largement prises en compte lors du découpage des circonscriptions électorales ; il ne pouvait pas en être autrement, au regard de la dispersion fréquente des territoires concernés sur de vastes étendues de l'océan Pacifique, mais aussi au regard de l'inégalité fréquente de la répartition des populations. Souvent, en effet, les aires urbaines, peu nombreuses, concentrent une forte proportion de la population, au détriment des îles ou des atolls éloignés du « centre », dont une partie de la population opte pour le départ. Le principe des bases démographiques de la représentation a donc dû s'adapter. L'aménagement le plus fréquent a été trouvé dans un mixage des circonscriptions uninominales et plurinominales. Nombreux sont les États insulaires du Pacifique à avoir opéré un tel mixage. Ainsi, concernant le *Manaeba ni Maungatabu* de la République de Kiribati – 110 000 habitants répartis sur 21 îles habitées, elles-mêmes dispersées sur une zone maritime de 3,3 millions de km² –, les 44 députés élus le sont dans le cadre de 23 circonscriptions comptant de un à trois sièges. Une clef de répartition, actualisée en 2007, a même été précisée : les circonscriptions comptant moins de 1500 habitants ont droit à un seul siège ; celles comptant de 1500 à 5000 habitants, à deux sièges ; enfin, les circonscriptions dont la population est supérieure à 5000 habitants envoient trois députés à la « Maison commune de la Montagne sacrée ».

La géographie physique et la répartition des populations, plus ou moins homogène, conditionnent donc le degré de territorialisation retenu pour la délimitation des circonscriptions. Aux Samoa (occidentales), peuplées de quelque 217 000 habitants, la concentration de trois quarts de la population sur l'île principale d'Upalu, ainsi qu'un habitat rural réparti de façon relativement homogène, ont permis de retenir, s'agissant des circonscriptions réservées aux candidatures des *Matai* – soit 47 des 49 sièges de l'Assemblée législative –, 35 circonscriptions uninominales ; seules six circonscriptions plurinominales comportant deux sièges chacune sont identifiées par ailleurs. A l'inverse, le Vanuatu, pour une population comparable, de l'ordre de 233 000 habitants, a privilégié 17 circonscriptions plurinominales, il est vrai pour donner toute son efficacité à la logique

³⁶⁴ C'est nous qui soulignons.

proportionnelle du scrutin à vote unique non transférable par ailleurs retenu. Le principe des bases démographiques de la représentation n'en est pas moins respecté pour autant.

Il arrive cependant parfois que ce principe soit quelque peu malmené, les contraintes géographiques, coutumières ou démographiques prenant alors le pas. Deux des États les plus faiblement peuplés du Pacifique Sud peuvent illustrer ce propos. Concernant Niue, tout d'abord, État libre associé à la Nouvelle-Zélande et peuplé de quelque 1500 habitants, la Constitution de 1974 retient comme premier principe directeur d'un éventuel redécoupage des quatorze « circonscriptions de village » (« *village constituencies* ») le respect de l'intérêt des communautés locales ; le principe des bases démographiques étant mentionné en second lieu seulement³⁶⁵. En l'état, la capitale « Alofi », qui concentre 40 % de la population de l'île, est certes divisée en deux circonscriptions de village ; mais le principe d'égalité du suffrage n'en est pas respecté pour autant, les douze autres circonscriptions de village disposant de douze élus pour 60 % de la population. Si l'élection de six élus hors circonscription, par l'ensemble des électeurs de Niue, vient quelque peu compenser l'inégalité de représentation observée au niveau des circonscriptions de village, l'exemple de ce micro-État révèle en l'occurrence la prévalence des structures coutumières villageoises sur le principe démocratique. Dans le cas de Tuvalu, ce sont les contraintes géographiques, et notamment la dispersion de la population de 12 000 habitants sur huit atolls coralliens distants les uns des autres, qui conduisent à tempérer la portée du principe des bases démographiques, pourtant affirmé en premier lieu par la Constitution, parallèlement avec d'autres paramètres il est vrai³⁶⁶. Pour un Parlement comptant quinze élus, huit circonscriptions correspondant aux différents atolls ont été retenues, sept disposant de deux sièges et une d'un siège. Mais, alors que pour l'atoll le plus peuplé, Funafuti, les deux élus représentent environ 4500

³⁶⁵ Suivant l'article 16, § 3, c), « Toute détermination ou nouvelle détermination des limites de toute circonscription de village doit, dans la mesure du praticable, tout en prenant en compte l'intérêt communautaire local, être fait en conformité avec le principe selon lequel le nombre d'électeurs dans cette circonscription de village ne devra pas être fondamentalement supérieur ou inférieur au nombre d'électeurs dans tout autre circonscription de village ».

³⁶⁶ Suivant l'art. 83, § 2 de la Constitution de Tuvalu, « Sous réserve de la subdivision, un projet de loi concernant la section 82 (composition du Parlement) doit, dans la mesure du praticable, se baser sur le principe selon lequel chaque membre du Parlement devra représenter approximativement le même nombre d'électeurs, mais en ce qui concerne Tuvalu, il conviendra de prendre en compte :

- (a) les particularités géographiques ; et
- (b) les intérêts ou relations de tout genre que diverses zones –
 - (i) peuvent avoir en commun ; ou
 - (ii) peuvent ne pas avoir en commun ; et
- (c) les limites des zones administratives et traditionnelles existantes ; et
- (d) les moyens de communication ; et
- (e) la densité et la mobilité de la population ; et
- (f) tout autre facteur prescrit par une Loi adoptée par le Parlement à ces fins. »

habitants, soit 40 % de la population de l'archipel, les treize autres élus assurent la représentation du reste de la population. Il en résulte une évidente surreprésentation des atolls les moins peuplés, à l'instar de l'atoll de Nui, dont les deux élus représentent seulement 550 habitants³⁶⁷.

La dimension quasi-fédérale ou fédérale de l'État, là où elle a été retenue, est aussi de nature à tempérer ou à faire obstacle, au moins partiellement, au principe des bases démographiques de la représentation. Dans le cas de la Papouasie Nouvelle-Guinée, dont les vingt provinces sont parfois regardées comme relevant d'« une structure politique fédérale [choisie au moment de l'indépendance] pour contrecarrer les velléités indépendantistes de l'île de Bougainville »³⁶⁸, 20 sièges sur 109 sont précisément répartis dans des circonscriptions « provinciales », une réforme opérée en juin 1995 faisant même des parlementaires élus dans ces circonscriptions des gouverneurs. Le principe des bases démographiques a donc été écarté³⁶⁹ au regard de considérations politiques majeures tenant à la préservation de l'unité d'un État peuplé de près de six millions d'habitants, dont les populations pratiquent quelque 800 langues et qui connaît de fortes tensions d'ordre ethnique. Le principe retrouve cependant droit de cité dans le cadre des 89 circonscriptions « locales », réparties de façon homogène sur l'ensemble du territoire.

Palau et les États fédérés de Micronésie, quant à eux, ont clairement opté pour l'organisation de l'État sous une forme fédérale³⁷⁰. De façon classique, la « fédération lilliputienne »³⁷¹ de Palau (22 000 habitants) a choisi pour son Parlement une structure bicamérale, choix confirmé en novembre 2004 par les citoyens, qui, consultés par voie référendaire, ont rejeté un projet de transformation du Parlement en une assemblée monocamérale. Si l'élection des 13 sénateurs dans le cadre d'une circonscription unique, à l'échelle de la fédération, permet désormais à ce niveau un respect parfait du principe

³⁶⁷ Soit un écart de représentation de 1 à 8 entre cet atoll et l'atoll le plus peuplé.

³⁶⁸ J. Bonnemaïson et E. Wadell, L'extrême-occident dans l'œil du cyclone. Les nouvelles frontières économiques et politiques du Pacifique insulaire, *Revue Tiers Monde*, t. XXXVIII, n° 149, janvier-mars 1997, p. 19.

³⁶⁹ Des écarts de population importants peuvent être constatés entre les 20 provinces de Papouasie Nouvelle-Guinée. A titre d'exemple, la province la moins peuplée (celle de la « Baie Milne », en Papouasie) comptait en l'an 2000 quelque 21 000 habitants, quand la province la plus peuplée, celle des « Hautes-Terres méridionales », comptait lors du même recensement près de 550 000 habitants (soit un écart de population de 1 à 26). La région autonome de « Bougainville » comptait 175 000 habitants en l'an 2000 ; la province correspondant à la capitale nationale, « Port Moresby », était pour sa part peuplée de 254 000 habitants.

³⁷⁰ V., à ce sujet, dans ce numéro hors série, la contribution de J.-P. Feldman.

³⁷¹ J. Fraenkel et B. Grofman, Political Culture, Representation and Electoral Systems in the Pacific Islands, *Commonwealth & Comparative Politics*, vol. 43, n° 3, November 2005, p. 264.

d'égalité du suffrage, il n'en va pas de même de la « chambre des délégués ». La représentation assurée au sein de la première chambre permet certes une représentation égale des États, chacun des seize États constituant la fédération bénéficiant d'un délégué, mais dans des conditions qui malmènent singulièrement les bases démographiques de la représentation. Quant l'État le plus peuplé, celui de Koror, concentre près de 13 000 habitants, le moins peuplé, celui d'Hatohobei, ne compte que 44 habitants, soit un rapport de 1 à 288 ! Et treize autres « États » ont une population variant entre 100 et 700 habitants. Les États fédérés de Micronésie constituent, après Palau, le deuxième État fédéral insulaire. Davantage peuplé – 107 000 habitants répartis entre quatre entités étatiques fédérées –, il fait appel, de façon originale, à un Parlement monocaméral, le Congrès. La composition de ce dernier traduit cependant la structure fédérale de l'État. Chacun des quatre États y est en effet représenté par un sénateur fédéral. Ces quatre sénateurs fédéraux siègent aux côtés de dix autres membres élus dans le cadre de circonscriptions uninominales, dont la répartition entre les États et à l'intérieur de chaque État respecte le principe des bases démographiques, et donc l'égalité du suffrage. Avec quelque 53 600 habitants, l'État de Chuuk, le plus peuplé, envoie cinq autres parlementaires au congrès. Celui de Pohnpei, avec 34 500 habitants, bénéficie d'une représentation complémentaire de trois élus. Avec respectivement 11 241 et 7686 habitants, les États de Yap et de Kosrae doivent se contenter d'un élu, au titre de cette seconde part de la représentation. Si, au cours des années 1990, la domination politique de l'État de Chuuk a suscité un large débat – cet État bénéficiant à lui seul de six sièges sur les quatorze que compte le Congrès –, la représentation égalitaire des populations au sein du Congrès n'en apparaît pas moins correctement respectée pour les dix sièges considérés. Elle l'est également au niveau des Parlements des entités fédérées, monocaméraux pour trois d'entre eux³⁷².

Ile-continent peuplée de plus de 20 millions d'habitants³⁷³, l'Australie permet de retrouver les schémas parlementaires classiques d'un État fédéral. Le Sénat, chambre des États, et clef du compromis fédéral, permet une représentation égalitaire des six États qui composent la fédération, à hauteur de 12 sièges chacun ; deux des territoires autonomes (le « Territoire de la capitale australienne » et le « Territoire du Nord ») que compte l'Australie se voyant par ailleurs attribuer deux sièges chacun. Quant à la chambre des

³⁷² Ainsi, suivant la Constitution de l'État de Yap (11 000 habitants), « chaque district doit être approximativement égal à la population par membre, après avoir dûment tenu [compte] de la configuration géographique et sociale de l'État » (article XI). Les dix membres du Parlement monocaméral de l'État, l'Assemblée législative, sont élus dans le cadre de cinq circonscriptions dont le découpage respecte le principe des bases essentiellement démographiques de la représentation : le district des îles de Yap envoie six membres à l'assemblée ; quatre autres districts disposent chacun d'un membre.

³⁷³ Mais avec la densité de population la plus faible des seize États étudiés : 2,6 habitants par km².

représentants, chambre de la population, ses 150 membres sont répartis entre les six États et les deux territoires de l'Australie en proportion de leur population. Si la Nouvelle-Galles du Sud, État le plus peuplé, compte ainsi 50 représentants, l'État de Tasmanie doit se contenter de cinq élus. Le principe des bases démographique de la représentation est donc respecté, conformément aux dispositions constitutionnelles³⁷⁴.

Au total, les principes retenus pour le découpage des circonscriptions empruntent largement aux « standards » occidentaux, qu'il s'agisse, pour ne citer qu'eux, du principe des bases démographiques de la représentation, corollaire du principe d'égalité du suffrage, ou de la représentation égalitaire des États au niveau des Parlements des États fédéraux. D'autres principes interviennent cependant, notamment dans les États insulaires ; ils sont là pour rappeler le caractère profondément spécifique de ces États aux territoires et aux populations souvent réduits à l'extrême, au point de faire douter de leur viabilité³⁷⁵, mais qui couvrent des superficies immenses d'océan Pacifique. Cette fragilité et cette spécificité insulaires imposent d'autant plus, sur le plan institutionnel, de veiller à ce que le principe des bases démographiques soit respecté dans le temps, nonobstant les mouvements de population et les fluctuations de peuplement qui se produisent inmanquablement.

2 Les révisions périodiques sous l'influence d'organes indépendants

A l'instar des autres parties du monde, l'Océanie insulaire connaît des mouvements importants de population, parfois dus à des rivalités ethniques – suite aux coups d'État successifs et à des Constitutions consacrant la domination politique des fidjiens, les indo-fidjiens ont été nombreux à quitter Fidji au cours des vingt dernières années –, mais le plus souvent liées à des considérations économiques, et singulièrement aux effets de la mondialisation³⁷⁶.

Les flux de populations peuvent se produire à l'échelle d'un État. Ainsi, pour les États insulaires, il n'est pas rare « que les îles les plus petites et les plus éloignées, quelle qu'en soit la localisation, voient partir une partie de leur population, attirée vers les lumières de

³⁷⁴ Suivant le premier alinéa de la section 24 – chapitre I^{er} de la Constitution australienne –, « Le nombre de membres [de la Chambre des représentants] choisis dans les différents États membres est déterminé en proportion de la population ».

³⁷⁵ J. Bonnemaïson et B. Antheaume, *Atlas des îles et États du Pacifique-Sud*, 1988, p. 7 : « A l'exception peut-être de la Papouasie Nouvelle-Guinée et de Fidji, la plupart des actuels micro-États indépendants [de l'Océanie] n'ont ni les moyens ni la population suffisante pour véritablement s'assumer en tant que Nation souveraine ».

³⁷⁶ V., à ce sujet, l'étude de G. David, *Mondialisation et recompositions territoriales et identitaires en Océanie insulaire*, in *Iles rêvées. Territoires et identités en crise dans le Pacifique insulaire* (D. Guillaud, C. Huetz de Lempis et O. Sevin, dir.), 2003, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, pp. 141-177.

la ville »³⁷⁷. Le phénomène a été observé à Fidji³⁷⁸ ; il peut l'être également dans le Royaume du Tonga : Tongatapu, l'île la plus grande de l'archipel, où se situe la capitale, accueille près de 70 % des Tongiens. Les concentrations urbaines sont donc fréquentes dans les États du Pacifique Sud. La même observation peut du reste être faite dans les territoires français du Pacifique, qu'il s'agisse de l'agglomération de Nouméa, pour la Nouvelle-Calédonie, ou de celle de Papeete, pour la Polynésie française, obligeant dans ce dernier cas le législateur à des révisions périodiques de la répartition des sièges entre les différents archipels ; pas moins de cinq en l'espace d'une soixantaine d'année³⁷⁹.

Des considérations économiques peuvent également conduire les populations des États insulaires à les quitter dans l'espoir de trouver des débouchés professionnels et de meilleures conditions de vie ; le passage par l'agglomération urbaine de ces États n'est alors souvent qu'une étape vers un établissement, souvent définitif, dans l'un ou l'autre des États ou territoires leaders sur le plan régional : Nouvelle-Zélande, Australie, États-Unis ou Nouvelle-Calédonie...³⁸⁰ Il est même arrivé que l'exploitation intensive des ressources minières d'une île rende celle-ci inhabitable, contraignant alors l'ensemble de sa population à se déplacer sur un autre territoire. Ainsi de la communauté de Banaba, seule île haute de la République de Kiribati, déportée sur l'île fidjienne de Rambi. Plus encore, certains États insulaires ont envisagé ou envisagent de transférer l'ensemble de leur population sur un autre territoire. Si ce transfert ne s'est pas réalisé dans le cas de Nauru, quasiment parvenu au bout d'une exploitation systématique du phosphate, laissant 85 % du territoire de l'île dévasté, la montée régulière des eaux pourrait conduire plusieurs États du Pacifique, dont Tuvalu³⁸¹, à voir partir la quasi-totalité de la population.

Au regard des mouvements de population ainsi relevés, on comprend mieux la nécessité pour le législateur d'adapter périodiquement la représentation des populations,

³⁷⁷ *Ibid.*, p. 156.

³⁷⁸ *Eod. loc.*

³⁷⁹ Après la répartition initiale des sièges entre cinq circonscriptions, opérée en 1946, il y eut cinq autres répartitions, la dernière en date, dictée par le passage à six circonscriptions, étant réalisée par la loi organique du 27 février 2004. A ce sujet, v. E.-P. Guiselin, La représentation égale du suffrage en Polynésie française, chronique de jurisprudence constitutionnelle, *RJP* 2003, vol. 9, pp. 153-183. *Adde* : E.-P. Guiselin, Les élections à l'Assemblée de la Polynésie française : de nouvelles règles électorales, *RJP* 2004, vol. 10, pp. 505-523.

³⁸⁰ En ce sens, v. Ian C. Campbell, J.-P. Letouche, *Les insulaires du Pacifique. Histoire et situation politique*, PUF, col. « Politique d'aujourd'hui », 2001, pp. 292-293.

³⁸¹ V. *Le Monde* du 30 juillet 2009, Tuvalu. Dernier lagon avant l'apocalypse, p. 11. L'article relève que, « chaque année, environ 70 Tuvaluans quittent l'archipel et rejoignent en Nouvelle-Zélande et en Australie leurs 4000 compatriotes qui y sont déjà installés ».

sauf à s'accommoder d'une inertie source d'aggravation des déséquilibres de représentation. Tous les États du Pacifique Sud, loin s'en faut, n'ont pas mis en œuvre des mécanismes de révision du nombre de sièges ou de la carte des circonscriptions électorales, aux fins de garantir dans le temps le respect du principe d'égalité du suffrage. L'initiative est le plus souvent laissée à la bonne volonté du législateur, libre d'intervenir ou de s'abstenir. Ainsi, le *Grand Fono* des Samoa adopta en 1991 une loi portant le nombre de députés de 47 à 49. Pour plusieurs États, cependant, les rédacteurs des Constitutions ont tenu à prévoir des mécanismes garantissant l'intervention périodique du législateur. L'obligation d'examen périodique peut alors peser sur le seul Parlement. La Constitution micronésienne de 1979 affirme ainsi la compétence du Congrès, « tous les dix ans au moins », pour réévaluer la répartition entre les États des sièges attribués en fonction de la population ; les Parlements des États sont eux-mêmes chargés, s'il y a lieu, d'adapter en ce qui les concerne la carte des circonscriptions électorales retenues pour le Congrès (Article IX, section 10)³⁸².

Poussant plus avant la fiabilité du processus de révision, plusieurs textes constitutionnels, tout en ménageant la compétence du législateur, ont tenu à prévoir l'intervention préalable d'une commission indépendante. Non sans rappeler la solution récemment retenue par le Constituant français³⁸³, la Constitution de Kiribati prévoit, en son article 63, l'intervention d'une commission électorale, à des intervalles ne dépassant pas quatre ans³⁸⁴. En se basant sur le recensement le plus récent de population, et en tenant compte des mouvements de population, la commission est appelée à formuler au Parlement des recommandations concernant le nombre et les limites des circonscriptions électorales, le nombre de membres à élire dans chacune d'entre elles, ainsi que sur le nombre total de membres du *Maneaba ni Maungatabu*. Le Parlement peut accepter ces recommandations lorsqu'il les juge opportunes, hypothèse la plus fréquente ; il peut aussi les rejeter. La procédure n'en est pas moins exemplaire de la volonté de respecter au

³⁸² Suivant la section 10 de l'article IX de la Constitution des États fédérés de Micronésie, « Au moins tous les dix ans, le Congrès doit lui-même subir un redécoupage électoral. Un État a le droit à un minimum d'un membre du Congrès sur la base de la population en plus du membre élu non rattaché à une circonscription électorale. La loi oblige chaque État à se diviser en circonscriptions du Congrès uninominales. Chaque circonscription doit avoir une population approximativement égale, avec la prise en compte de différences de langues, de cultures et de géographie ».

³⁸³ Suivant l'art. 25 de la Constitution du 4 octobre 1958, dans sa version issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, « une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs ». V., au surplus, la loi n° 2009-39 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, *JO* du 14 janvier 2009, pp. 721 et s.

³⁸⁴ Soit un intervalle correspondant à la durée de la mandature du *Maneaba ni Maungatabu*.

mieux le principe d'égalité du suffrage ; la conséquence la plus visible ayant été une augmentation régulière du nombre total de représentants à élire : 36 avant les élections de 1982, nombre porté à 39 en 1987, puis à 40 en 1990, à 41 en 2003 et à 44 en 2007³⁸⁵.

Dans le même esprit, la Constitution des Iles Salomon du 7 juillet 1978 a prévu, en son article 54, l'intervention d'une commission *ad hoc* – « *the Constituency Boundaries Commission* » ou Commission chargée du redécoupage des circonscriptions – chargée, « tous les dix ans au moins », de faire des recommandations au Parlement sur le nombre et les limites des circonscriptions électorales uninominales. Dans la formulation de ses recommandations, la commission doit tenir compte des principes et des prescriptions posés par le texte constitutionnel : le principe d'égalité du suffrage, mais aussi la « répartition de la population » sur quelque 27 556 km² (soit la surface terrestre la plus importante pour un État du Pacifique Sud insulaire, hors la Nouvelle-Zélande et la Papouasie Nouvelle-Guinée), les « moyens de communication » ou encore les « affiliations ethniques » de la population. La portée de l'intervention de cette commission apparaît cependant doublement limitée. D'abord, par le fait que le plafond de membres imposé par la Constitution pour le Parlement national – soit cinquante membres – est désormais atteint ; en second lieu, par les graves difficultés d'ordre économique et politique que traverse le pays.

La fédération de Palau offre une autre illustration, plus effective, d'une commission chargée d'émettre des recommandations concernant les bases démographique du Sénat, chambre qui, dans le cadre du Parlement bicaméral mis en place, représente la population. Les recommandations de cette commission, formulées tous les huit ans – soit le temps correspondant à deux mandatures –, se sont traduites par des révisions périodiques qui ont entraîné de fortes variations, non seulement du nombre total des sénateurs, mais aussi du nombre des circonscriptions. D'abord fixé à 18, le nombre total de membres du Sénat est passé à 14, puis à 9, avant de remonter à 13, à partir de 2007. Le nombre de circonscriptions retenues a également fluctué, passant sur la période la plus récente, de quatre à trois circonscriptions plurinominales³⁸⁶, puis à une seule circonscription en 2007. Situation unique dans le Pacifique Sud d'une seule circonscription pour une assemblée, très loin de la logique de circonscriptions territorialisées, mais permettant de compenser quelque peu, par un strict respect du principe d'égalité du suffrage, les flagrantes

³⁸⁵ Deux autres membres s'ajoutent à ce total : le ministre de la justice, membre de droit du Parlement, et un membre nommé par la communauté de Banaba.

³⁸⁶ En 1998, par exemple, les 14 sénateurs étaient répartis en quatre circonscriptions sénatoriales correspondant aux parties orientale et occidentale de Badeldaob (île ayant la superficie terrestre la plus importante), à l'île de Koror (île la plus peuplée) et aux îles du Sud.

disproportions de représentation, principalement au détriment des habitants de Koror, déjà constatées au niveau de la Chambre des délégués.

Plus encore, cependant, que le découpage des circonscriptions électorales, la délimitation des collèges électoraux révèle la voie originale empruntée par le droit électoral des États du Pacifique Sud.

B La persistance de collèges électoraux spécifiques

Plusieurs États du Pacifique Sud ont organisé leur régime électoral en fonction de collèges électoraux particuliers (1), qui persistent encore de nos jours en dépit du rapprochement progressif des standards occidentaux (2).

1 La prévision de collèges particuliers

La prévision de collèges particuliers peut d'abord répondre à des situations spécifiques liées à des flux de population. Deux États insulaires en offrent une illustration ponctuelle. Aux îles Cook, alors que la population immigrée en Nouvelle-Zélande a dépassé dans les années 1980 la population restée sur les îles³⁸⁷, fut instaurée une circonscription d'outre-mer destinée à permettre la représentation des nationaux présents à l'étranger. Instituée en 1981, cette circonscription fut toutefois supprimée en 2004. Sorte de « prime politique » pour les partants, elle a pu paraître inopportune dans le contexte de difficultés démographiques que connaît l'archipel. A Kiribati, la *Maneba ni Maungatabu* intègre deux représentants distincts : le ministre de la justice, membre de droit, et un membre nommé par la communauté de Banaba. Profondément endommagée par l'exploitation minière à ciel ouvert, l'île de Banaba n'a pu conserver sa population originaire ; celle-ci a été déportée sur une île inoccupée de l'archipel fidjien, Rambi. Citoyens fidjiens dès 1970, les membres de cette communauté, qui demeurent citoyens de Kiribati, continuent à être représentés au Parlement de leur État d'origine : leur représentant est nommé par le conseil des dirigeants de l'île de Rambi.

Deuxième objectif ayant pu conduire à l'instauration de collèges particuliers, la volonté de transposer au plan politique une « structure » coutumière marquant de son emprise la société traditionnelle. Les Samoa (occidentales), deux grandes îles hautes peuplées de 217 000 habitants, fournissent à cet égard une illustration particulièrement éclairante. A la fin des années 1950, à l'occasion de la préparation du projet de Constitution, les autorités coutumières, et en particulier les *Matai* – chefs de larges unités familiales traditionnelles, les *Vaiga* – ont réussi à imposer au Gouvernement Néo-zélandais, aux européens et aux métis d'Apia, plutôt favorables à un collègue unique, un double collègue électoral, et plus fondamentalement un régime électoral principalement

³⁸⁷ J.C. Campbell, J.-P. Letouche, *op. cit.*, p. 293.

articulé autour des *Matai*. De fait, la Constitution approuvée par référendum le 9 mai 1961, à une très large majorité³⁸⁸, consacre l'importance des *Matai* dans le système électoral et politique. Un collège particulier, bénéficiant de la quasi-totalité des sièges, leur est réservé. Au sein de ce collège, assurant la représentation de la population d'origine samoane³⁸⁹ les *Matai* sont seuls habilités à se présenter ; au surplus, la Constitution leur a reconnu à l'origine l'exclusivité de la qualité d'électeur. A côté de ce premier collège, fut instauré un second collège électoral réservé aux citoyens des Samoa d'origine européenne, aux métis, aux chinois, ainsi qu'à quelques salomonais. Plus qu'une préservation de l'expression politique et de la représentation parlementaire des populations minoritaires de l'archipel, ce second collège, doté de deux sièges seulement (sur les 49 que compte au total le Parlement) apparaît comme la conséquence juridique du premier. Sauf à priver ces populations de toute représentation, ce second collège ne pouvait pas ne pas être institué, dès lors que le premier fut imposé par la volonté des « coutumiers de “contenir” et d'encadrer la démocratie parlementaire »³⁹⁰.

Par son mode de composition, l'Assemblée législative du Royaume du Tonga apparaît également comme la transposition au plan parlementaire de l'organisation traditionnelle de la société. Le contexte est toutefois quelque peu différent de celui qui prévaut aux Samoa. La *Fale Alea* de 32 membres du Royaume tend en effet, par sa composition, à pérenniser la division de la société en classes. Aux cotés des quatorze membres de droit – les membres du Cabinet nommés par le Roi en fonction de leur position ou de leur rang –, l'assemblée compte neuf représentants de la noblesse élus par et parmi les 29 nobles héréditaires du Royaume, et le même nombre d'élus par le peuple. Ce système remonte au XIX^e siècle lorsque le Roi partagea son pouvoir avec une assemblée dont le mode de composition refléta le système social traditionnel, fondé sur une relation étroite entre l'aristocratie, formée par les propriétaires terriens, et les « gens du commun ». L'article 60 de la Constitution de 1875 traduit toujours la répartition tripartite évoquée ; mais, comme on le verra, des propositions tendant à revaloriser la représentation des citoyens ordinaires sont désormais avancées et devraient aboutir dans un proche avenir.

En Nouvelle-Zélande, l'instauration d'un double collège a poursuivi un objet différent : la protection de la population autochtone, les *Maori*. Représentant 13 % de la population totale, elle-même évaluée à 3,5 millions d'habitants, les électeurs *Maori* se voient actuellement reconnaître, sur la part des 70 sièges pourvus au scrutin uninominal

³⁸⁸ Avec 83 % des suffrages.

³⁸⁹ En importance, les Samoans représentent la deuxième population polynésienne, après les *Maori* de Nouvelle-Zélande. Nous reviendrons, *infra*, sur le régime électoral propre aux autochtones des Samoa.

³⁹⁰ G. David, Mondialisation et recompositions territoriales et identitaires en Océanie insulaire, *op. cit.*, p. 171.

majoritaire³⁹¹, la possibilité de désigner leurs propres représentants, dans le cadre des sept circonscriptions spécifiques qui leur sont réservées. Ces circonscriptions ne doivent pas être appréhendées comme un facteur discriminant à l'égard des populations *Maori*³⁹², mais plutôt comme traduisant la double volonté de protéger des « équilibres ethniques (...) intrinsèquement fragiles »³⁹³ tout en poursuivant une politique d'intégration de la minorité *Maori* – politique affirmée à partir de 1960 et visant à « combiner (non pas [à] fusionner) les *Maori* et les éléments *Pakela*³⁹⁴ afin de former une Nation dans laquelle la culture *maori* demeure distincte »³⁹⁵.

Plusieurs considérations abondent en ce sens. En premier lieu, manifestation tangible de cette double volonté de protection et d'intégration, les *Maori* peuvent s'inscrire et voter soit dans la circonscription spécifique qui les concerne, soit dans la circonscription électorale générale dans laquelle ils résident³⁹⁶. En second lieu, le caractère protecteur des circonscriptions spécifiques est confirmé par l'attachement des *Maori* eux-mêmes à ce système de représentation spécifique. En 1986, une commission royale avait recommandé la disparition des quatre sièges qui leur étaient alors réservés³⁹⁷. Mais, « face à l'opposition des *Maori* [tenant] à préserver une place politique à part, la proposition resta lettre morte et un siège supplémentaire fut créé en signe d'apaisement »³⁹⁸. Les sept sièges qui leur sont désormais attribués traduisent même de nos jours une surreprésentation de la population *Maori* inscrite sur les listes électorales spécifiques. A l'occasion des élections de 2005, si quelque 2,6 millions d'électeurs étaient inscrits sur la liste générale, soit un représentant pour 41 900 électeurs, les 208 003 *Maori* inscrits sur

³⁹¹ Comme on le verra, *infra*, une seconde part de cinquante sièges est répartie suivant un régime de représentation proportionnelle.

³⁹² Contrairement à ce qui est parfois soutenu : J.-M. Cotteret et C. Emeri, *op. cit.*, p. 23.

³⁹³ *L'Australie et la Nouvelle-Zélande, têtes de pont de la présence française dans la région Asie-Pacifique ?*, rapport d'information, *Doc. Sén.* (1996-1997), n° 290, p. 43.

³⁹⁴ « En langue maorie (...), Européen, ou personne d'ascendance principalement européenne », Ian C. Campbell, J.-P. Letouche, *op. cit.*, p. 344.

³⁹⁵ J.K. Hunn, *Report on Department of Maori Affairs*, Wellington, Government, Printer, 1960, cité par P. de Deckker et L. Kuntz, *La bataille de la coutume et ses enjeux pour le Pacifique Sud*, L'Harmattan, 2004, p. 137.

³⁹⁶ L'option visant à choisir la liste électorale Maori ou la liste « générale » est ouverte tous les cinq ans, quelques mois après le recensement national de la population.

³⁹⁷ Dès 1867, une loi sur la représentation *Maori* avait réservé quatre sièges pour les élus *Maori*. D'abord conçue à titre expérimental, pour une période de cinq ans, cette innovation a revêtu un caractère définitif dès 1876.

³⁹⁸ P. de Deckker et L. Kuntz, *La bataille de la coutume et ses enjeux pour le Pacifique Sud*, *op. cit.*, pp. 139-140.

les listes spécifiques se voyaient appliquer un ratio de représentation sensiblement plus favorable, chaque élu représentant en moyenne 29 700 électeurs seulement. Cette « *affirmative action* » – ou discrimination positive – en matière électorale n'a pas empêché, cependant, la résurgence sporadique, à partir des années 1970, de mouvements de contestation des populations *Maori*. Paul de Dekker relève que ces « revendications identitaires de plus en plus fortes » pourraient même conduire à une révision du modèle politique néo-zélandais « aux fins d'assurer une représentation plus équitable au sein [du] Parlement, non plus seulement aux seuls *Maori*, mais également à ceux originaires des îles du Pacifique »³⁹⁹.

Aux îles Fidji, la signification des collèges particuliers revêt une signification encore différente. Dans un contexte marqué par « la bipolarité »⁴⁰⁰ entre fidjiens de souche – les « mélano-fidjiens » – et fidjiens d'origine indienne – les « indo-fidjiens »⁴⁰¹ –, les uns et les autres représentant deux groupes ethniques d'importance sensiblement égale, le recours à la technique des collèges a permis de traduire sur le plan parlementaire l'évolution des rapports politiques entre les deux communautés et, singulièrement, la domination politique des mélano-fidjiens. L'approche du poids respectif à reconnaître ou à concéder aux deux communautés a cependant varié avec le temps, marquant tantôt une volonté harmonieuse de combinaison, un « vouloir vivre de s'associer pour un destin collectif » dirait Renan, tantôt une volonté de domination d'une communauté sur l'autre. La Constitution de 1970 traduit la première orientation. Elle institue certes le suffrage communautaire pour la Chambre des représentants. Il était en effet prévu que 27 des 52 membres de l'assemblée seraient élus au suffrage communautaire, à raison de 12 mélano-fidjiens, de 12 indo-fidjiens et de 3 élus pour les électeurs généraux⁴⁰². Vingt-cinq autres membres devaient être élus dans le cadre d'un scrutin national au suffrage universel ; pour cette seconde part, dix sièges étaient cependant réservés à l'une et à l'autre des deux principales communautés, cinq sièges étant par ailleurs attribués aux électeurs généraux. Mais, à l'heure du Premier ministre Sir Ratu Mara et de la « *Pacific Way* » appelée de ses vœux, un « système de vote croisé »⁴⁰³ fut institué afin d'« inciter les politiciens de

³⁹⁹ *Ibid.*, p. 140, note (84). Les auteurs relèvent également que l'« expression de plus en plus vive du sentiment d'appartenance ethnique, longtemps demeuré l'apanage des seuls Maori (...) gagne les autres composantes de la société néo-zélandaise », *eod. loc.*

⁴⁰⁰ G. Ward et R. Chandra, Fidji, un nouveau départ. Développement et problème ethnique, *Revue Tiers Monde*, t. XXXVIII, n° 149, janvier-mars 1997, p. 156.

⁴⁰¹ Les indo-fidjiens sont les descendants des travailleurs indiens importés pendant la colonisation britannique.

⁴⁰² C'est-à-dire les populations d'origine européenne et chinoise, les autres minorités...

⁴⁰³ J.C. Campbell, J.-P. Letouche, *op. cit.*, p. 270.

chaque groupe ethnique à solliciter les électeurs des autres »⁴⁰⁴. L'électeur disposait donc, dans le système électoral mis en place, de quatre voix : « une voix pour le représentant élu par la liste [communautaire] à laquelle il appartient et une voix pour chacun des trois représentants de chaque ethnie devant être élu au titre du scrutin national »⁴⁰⁵. Conforme à la conception de la *Pacific Way* défendue par Mara, ce régime électoral était censé conforter le modèle de démocratie et d'harmonie interethnique de la « Voie Pacifique » empruntée par les îles Fidji. Toutefois, ce modèle ne devait pas résister à la suspension, puis à l'abrogation, en 1987, de la Constitution de 1970.

La Constitution fidjienne de 1990 met en œuvre une logique sensiblement différente. Le scrutin national est aboli. Les 70 membres de la Chambre des représentants sont désormais tous élus au scrutin communautaire. Dans ce cadre, et alors même que les deux principales communautés, mélano-fidjienne et indo-fidjienne, continuent à représenter quasiment la même part de population, la nouvelle Constitution institutionnalise la domination politique de la première communauté, qui se voit attribuer 37 sièges, contre 27 aux indo-fidjiens. Cinq sièges sont réservés aux électeurs généraux et un siège aux habitants de Rotuma⁴⁰⁶. « Constitution à caractère racial » pour une partie de la doctrine⁴⁰⁷, le nouveau texte constitutionnel suscita, lors des élections de 1992 et de 1994, un contexte de rivalités ethniques et une nouvelle vague d'immigration des populations d'origine indienne, manifestement sous représentées. Nonobstant l'inversion, en 1989, du rapport de force démographique entre les deux communautés au profit des mélano-fidjiens, l'importance démographique respective des uns et des autres n'était pas telle qu'elle justifiait un tel écart de sièges. Suite aux recommandations d'une commission constitutionnelle créée à l'instigation de Mara, une nouvelle réforme constitutionnelle, en 1997, opéra donc un retour aux deux parts de représentation observées dans la Constitution de 1970. A la part répartie sur une base communautaire, suivant une clef de répartition garantissant mieux le principe d'égalité du suffrage⁴⁰⁸, fut adjointe une

⁴⁰⁴ *Eod. loc.*

⁴⁰⁵ M. Bastogi et H. Goiran, *Les Fidji : Constitutions et coups d'État*, chapitre 8 de ce numéro hors série de la *RJP*.

⁴⁰⁶ Rotuma est une petite île volcanique située à 400 kilomètres au nord de la République de Fidji ; elle a le statut de dépendance. A la suite du coup d'État de 1987, les habitants de l'île firent une déclaration d'indépendance et affirmèrent leur fidélité au Commonwealth. Ces velléités d'indépendance furent vite réprimées, mais les électeurs de Rotuma ne s'en virent pas moins reconnaître une certaine spécificité sur le plan parlementaire, d'abord au niveau du Sénat, puis, avec la Constitution de 1990, au niveau de la Chambre des représentants.

⁴⁰⁷ G. Agniel, *Démocratie et colonialisme dans le Pacifique*, *op. cit.*, p. 139.

⁴⁰⁸ Les 46 sièges pourvus par les électeurs sur la base de listes électorales ethniques furent répartis à raison de 23 sièges pour les mélano-fidjiens, de 19 sièges pour les indo-fidjiens, de 3 sièges pour les « électeurs généraux » et d'un siège pour les rotumans.

seconde part constituée par 25 sièges nationaux non réservés, ouverts à toutes les communautés⁴⁰⁹. Incontestablement, la révision constitutionnelle de 1997 permet une représentation plus équitable des fidjiens d'origine indienne dans la vie politique du pays⁴¹⁰; le suffrage communautaire n'en demeure pas moins éloigné des standards occidentaux, éloignement qui justifiera un nouveau coup d'État, en 2006.

2 *Le rapprochement des standards occidentaux*

Premier État concerné par un rapprochement des standards occidentaux, les îles Fidji. Le coup d'État de décembre 2006 a eu pour conséquence la suspension de la Constitution. Formé à l'instigation de l'armée et de son chef, Frank Bainimarama, il a été justifié tout à la fois par la critique des politiques de « discrimination positive » mises en œuvre par le Premier ministre Qarase, source d'exacerbation des tensions inter-ethniques, et par la volonté de « rebâtir Fidji [pour] en faire une Nation libre de clivages raciaux, (...) unie, bien gouvernée et réellement démocratique ». Le nouveau Gouvernement dirigé par Bainimarama a donc déclaré son intention, tout à la fois, d' « évit(er) toute politique économique fondée sur la différenciation ethnique, et [d'abolir] les listes électorales communautaires, pour les remplacer par des listes sans distinction ethnique entre les citoyens »⁴¹¹. Il reste que la Constitution a été abrogée en avril 2009 ; le Gouvernement Bainimarama gouverne sans Parlement, les élections ayant elles-mêmes été reportées à 2014. Aux îles Fidji, terre d'élection de la « Pacific Way », le concept reste donc à réinventer.

Les Samoa offrent une évolution démocratique plus linéaire. On l'a vu, le système électoral a été principalement articulé autour des *Matai*, ces chefs de famille traditionnels sur lesquels repose principalement l'organisation de la société. Seuls habilités à se présenter aux élections, les *Matai* étaient eux-mêmes élus par les détenteurs du titre de *Matai* inscrits sur les listes électorales de la circonscription. Ce système électoral a cependant été assez vite détourné par les intéressés eux-mêmes. Les *Matai* de haut rang, souhaitant encadrer à leur profit, tout en la contenant, la démocratie parlementaire, « se sont vite entourés », dans le but de favoriser leur élection, « d'un réseau de fidèles électeurs en nommant *Matai* une large partie des hommes adultes de leur famille élargie ou de leur parti politique »⁴¹². Ainsi, à Savai'i, la plus vaste des îles des Samoa, 25 ans

⁴⁰⁹ Sans aucune restriction en ce qui concerne l'appartenance ethnique, contrairement au scrutin national instauré en 1970.

⁴¹⁰ De fait, aux élections de 2001, le parti travailliste fidjien, à dominante indienne, obtint pas moins de 27 sièges ; le parti unifié fidjien emporta quant à lui 31 sièges.

⁴¹¹ Politique des Fidji, Wikipédia, p. 8.

⁴¹² G. David, Mondialisation et recompositions territoriales et identitaires en Océanie insulaire, *op. cit.*, p. 170. Il est vrai que la Constitution de 1960 reconnaissait elle-même expressément à tout *matai* le droit de créer

après l'accession à l'indépendance – effective en 1962 –, les trois quarts des hommes âgés de plus de 30 ans étaient *Matai*⁴¹³. Plus largement, au recensement de la population effectué en 1991, sur une population masculine adulte de 40 000 habitants, on comptait 20 000 *Matai*.

La réforme d'un système, perverti et détourné par les *Matai* eux-mêmes, était dans ces conditions inéluctable. Une première proposition, en 1969, d'ouverture du droit de vote à tout adulte mâle âgé de plus de 21 ans – sans que soit pour autant remis en cause le double collège électoral, ni le monopole de candidature au profit des *Matai* – fut rejetée par le Parlement à une très large majorité. La réforme électorale devait cependant aboutir en 1990, à l'occasion d'un référendum organisé pour l'occasion. Le corps électoral fut élargi à l'ensemble de la population adulte âgée de 21 ans et plus, ouvrant ainsi le corps électoral à de nouveaux acteurs : les femmes et les hommes non titrés⁴¹⁴. Mais le monopole des *Matai* quant à la possibilité de se présenter aux élections ne fut pas remis en cause. Singularité dans le Pacifique Sud, cette exclusivité de candidature devrait pouvoir être levée. Ce d'autant plus que le pouvoir des *Matai*, avant tout rural, « risque d'être menacé par un pouvoir urbain en pleine expansion du fait de la recomposition de la population électorale »⁴¹⁵. D'autres avancées démocratiques pourraient donc à terme se réaliser.

Le Royaume du Tonga offre lui aussi des perspectives d'avancées démocratiques. Plus que la répartition de la société en deux classes, les nobles et les « gens du commun », c'est l'équilibre institutionnel actuel qui est remis en cause, singulièrement la faiblesse de la représentation au Parlement des élus du peuple, 9 élus sur 33. Déjà, à l'occasion des élections de 2002, une proposition de réforme du système, lancée par la formation « Human Right and Democracy Movement » (HRDM) visait à réclamer un Parlement bicaméral, avec une chambre basse entièrement composée de membres élus par le peuple et une chambre haute élue par les nobles. En mai 2005, peu après les élections organisées pour le renouvellement des neuf sièges populaires, à l'occasion desquelles le HRDM obtint huit sièges, une manifestation de 10 000 personnes visa à demander davantage de démocratie, et notamment une participation plus importante du peuple aux structures

un autre titre de *matai* « soit en faveur de l'un de ses parents, soit par adoption, à condition de donner au bénéficiaire une terre », G. Agniel, Démocratie et colonialisme dans le Pacifique, *op. cit.*, p. 140.

⁴¹³ En ce sens, T. O'Meara, repris par G. David, *op. cit.*, p. 170.

⁴¹⁴ L'élargissement réalisé du corps électoral est tout a fait significatif. A l'occasion des élections du 27 février 1982, on comptabilisait au titre des deux collèges respectivement 14 000 *matai* et 1500 électeurs. Aux élections du 31 mars 2006, on comptait 79 284 électeurs inscrits sur les listes électorales, pour une population totale de 217 000 habitants.

⁴¹⁵ G. David, *op. cit.*, pp. 171-172.

institutionnelles. Une première traduction de cette aspiration venait pourtant juste de se réaliser, avec l'entrée de deux élus roturiers au Gouvernement, pour la première fois en 130 ans de monarchie constitutionnelle. Le décès du Roi Tupou IV, le 11 septembre 2006, relança les aspirations à la démocratisation du pays. Toutefois, les attermolements de son successeur, et notamment l'ajournement par le Gouvernement du vote d'un ensemble de réformes démocratiques, déclencha de violentes émeutes à Nuku'Alofa, la capitale. Un temps retardées, ces réformes devraient toutefois aboutir dans un très proche avenir. En juillet 2008, peu avant son couronnement, le nouveau roi, Tupou V, a annoncé qu'il renoncerait désormais à l'essentiel de son autorité. Et une commission de cinq membres vient de rendre un rapport final tendant à des réformes, tout à la fois constitutionnelles et électorales, sur la voie d'une plus grande démocratie⁴¹⁶. Les prochaines élections de l'Assemblée *Fale Alea* devraient donc être organisées suivant un nouveau régime électoral, qui, à n'en pas douter, accordera une place beaucoup plus importante aux élus roturiers⁴¹⁷.

Au-delà des problématiques touchant aux collègues particuliers, le renforcement des modalités de contrôle des élections et du processus électoral dans son ensemble tend à rapprocher les démocraties du Pacifique Sud du droit commun électoral. A cet égard, certains des États considérés n'échappent pas, à l'occasion des élections, aux tentatives de fraudes, de corruption ou, pire encore, d'intimidation électorale, empêchant parfois les électeurs d'accomplir leur devoir civique.

Plusieurs modalités sont mises en œuvre afin de sécuriser, autant qu'il est possible, les élections. Des missions d'assistance électorales sont parfois dépêchées dans des pays soumis à de fortes tensions ethniques. A titre d'exemple, les élections du 5 avril 2006 aux fins de renouveler le Parlement national des Iles Salomon ont été supervisées par cinquante équipes d'observateurs internationaux⁴¹⁸ ; il a été conclu que les élections s'étaient déroulées dans un climat serein et paisible. Les élections du 30 juin 2007 en Papouasie Nouvelle-Guinée ont quant à elles été supervisées par la mission d'assistance électorale du Commonwealth et du Forum des îles du Pacifique. La mission a conclu que,

⁴¹⁶ La commission a produit un rapport intérimaire le 5 juin 2009 ; son rapport final a été rendu public le 9 novembre 2009.

⁴¹⁷ Avant même que la commission, constituée sur le fondement du *Constitutional and Electoral Commission Act* – sanctionné par le Roi le 23 juillet 2008 –, ne rende ses conclusions, une nouvelle composition tripartite a été envisagée pour l'Assemblée législative : 17 élus par le peuple, 9 par les nobles, aux côtés de quatre membres nommés par le Roi. La possibilité pour les formations politiques de présenter des candidats aux élections représenterait une autre forme d'avancée démocratique. En l'état, les partis existent, mais les candidats sont tenus de se présenter à titre individuel.

⁴¹⁸ Dont une équipe du Secrétariat du Commonwealth, une venant des pays du Pacifique Sud insulaire, une de Nouvelle-Zélande, une d'Australie et une autre du Japon.

« dans toutes les provinces, les élections s'étaient déroulées avec succès dans un climat général de paix et de sécurité et que les violences isolées avaient été traitées de manière professionnelle »⁴¹⁹. Autre mode de sécurisation du processus électoral, l'amélioration de l'encadrement juridique destiné à lutter contre la fraude. Aux Samoa, la mise en vigueur, à l'occasion des élections du 31 mars 2006 d'une nouvelle réglementation exigeant la prise d'une empreinte digitale et la présentation d'une carte d'électeur avec photo a conduit à une baisse spectaculaire du nombre des personnes inscrites sur les listes électorales, 79 284 au lieu des quelque 92 000 inscrits aux élections précédentes de 2001. Enfin, le contrôle des élections apparaît comme un élément déterminant pour garantir l'expression libre et sincère du suffrage. Aux Samoa toujours, suite aux élections de 2006, la Cour suprême a invalidé, pour cause de corruption, les résultats des élections dans trois circonscriptions. Plus largement encore, à l'instar de la Constitution du Vanuatu du 1^{er} juillet 1979, la supervision et le contrôle des élections ont souvent retenu l'attention du Constituant. L'article 18 de la Constitution précitée prévoit ainsi l'intervention d'une instance indépendante, le Conseil des élections, « investi de la responsabilité générale en matière d'inscription sur les listes électorales [et] de l'organisation des élections au Parlement »⁴²⁰. Dans le même temps, l'article 51 prévoit la compétence de la Cour suprême « pour entendre et juger (...) toute question tendant à déterminer si une personne a été régulièrement élue membre du Parlement (...) ».

L'attention des pouvoirs publics ne se limite pas, toutefois, aux modalités de contrôle des élections et à la définition des périmètres électoraux. La détermination de ces périmètres est en effet étroitement liée au choix des modes de scrutin.

II LE CHOIX DES MODES DE SCRUTIN

Le choix prépondérant du scrutin majoritaire s'impose comme une donnée incontournable des régimes électoraux des États du Pacifique Sud (A). Toutefois, le primat du scrutin majoritaire apparaît aujourd'hui quelque peu contesté ; son appréciation critique s'avère nécessaire (B).

A Le choix prépondérant du scrutin majoritaire

Dans les régimes électoraux du Pacifique Sud, le scrutin majoritaire s'inscrit dans une combinaison, variable suivant les États, de circonscriptions uninominales et

⁴¹⁹ Base Parline, observations sur les élections du 30 juin 2007.

⁴²⁰ Cette compétence du Conseil des Elections est étendue à l'organisation des élections au Conseil national des chefs et aux conseils régionaux. Le même article, dans son paragraphe 5, affirme en ces termes l'indépendance de cette instance : « Le Conseil des élections ne peut, dans l'exercice de ses fonctions, être soumis à l'autorité ou au contrôle de tout autre personne ou organisme. »

plurinominales (1). Qui plus est, au Pacifique Sud, le scrutin majoritaire est loin de se limiter au « *First-Past-the-Post* » ; de nombreuses variantes ont été expérimentées (2).

1 La combinaison des circonscriptions uninominales et plurinominales

La géographie physique et humaine des États du Pacifique Sud conditionne largement la carte des circonscriptions retenues. Qu'il s'agisse de l'insularité, de la nature des territoires – îles hautes ou atolls pour les États insulaires –, de leur plus ou moins grande superficie et de leur dispersion au sein des ensembles formés par les différents archipels, qu'il s'agisse encore de la répartition des populations, ou de considérations liées à leur appartenance ethnique, nombreux sont les facteurs géographiques et de peuplement qui influent directement sur la cartographie électorale. Autant dire que le dessin de la carte des circonscriptions varie fortement d'un État à l'autre, ce d'autant plus que d'autres considérations, souvent de nature politique, peuvent entrer en considération.

Parfois, le *First-Past-the-Post*, ou telle de ses variantes, a pu se décliner dans son épure territoriale classique ; des circonscriptions uninominales à titre exclusif. Il en va ainsi pour les 24 circonscriptions uninominales retenues pour le Parlement des Iles Cook ou pour les 50 circonscriptions du Parlement national des Iles Salomon. Pour ce dernier État, la géographie – des îles à la superficie étendue –, mais aussi une répartition relativement équilibrée de la population ont permis de choisir ce seul type de circonscription. Les grands États de l'Australasie se sont également bien prêtés à l'exclusivité des circonscriptions uninominales. La Chambre des représentants de l'Australie, celle de Nouvelle-Zélande, jusqu'à l'introduction d'un mode de scrutin mixte, en 1993⁴²¹, ont fait l'une et l'autre l'expérience, prolongée ou non, de circonscriptions exclusivement uninominales.

Au-delà de ces quelques exemples simples, les modes de composition des cartes électorales sont nombreux. On mentionnera les principaux, sans prétendre à l'exhaustivité. C'est parfois l'organisation de l'État sous une forme fédérale qui explique le choix de circonscriptions uninominales. Ainsi, pour la Chambre des délégués de Palau, chambre des États de son Parlement bicaméral, l'égalité de représentation au sein de la chambre des seize États a conduit à faire de chacun d'eux, quelque soit l'importance démographique de sa population, une circonscription uninominale. Avec cette dernière chambre, toutefois, on s'écarte déjà de l'épure classique, le principe d'égalité du suffrage – une des composantes du modèle de régime électoral de Westminster – n'étant pas respectée. En Papouasie Nouvelle-Guinée, État à structure quasi-fédérale marquée par l'importance des provinces dotées chacune d'un gouverneur et d'un gouvernement, deux niveaux territoriaux de circonscriptions uninominales ont été retenus : aux 89

⁴²¹ Sur l'introduction de ce mode de scrutin mixte, v. *infra* les développements du B de la seconde partie.

circonscriptions « locales » viennent en effet s'ajouter 20 circonscriptions « provinciales ». Chaque électeur est donc appelé à émettre deux votes, quel que soit son lieu de résidence : le premier lui permet d'élire un parlementaire local ; par le second, il désigne le parlementaire de la circonscription provinciale et donc le gouverneur de sa province.

Assez fréquemment, les cartes des circonscriptions combinent circonscriptions uninominales et plurinominales. Au regard des particularités fréquentes de leur géographie et de l'hétérogénéité de leur peuplement, cette situation se retrouve notamment dans les États du Pacifique insulaire. Pour le *Manaeba ni Maungatabu* de Kiribati, ont été retenues 23 circonscriptions comptant de un à trois sièges. De même, la carte des circonscriptions du *Nitijela*, aux Iles Marschall, marie dix-neuf circonscriptions uninominales et cinq circonscriptions plurinominales. Concernant le Parlement de Tuvalu, la faiblesse de la population globale et sa répartition sur les huit atolls principaux a conduit à retenir sept circonscriptions pourvoyant deux sièges et, pour l'atoll le moins peuplé, une circonscription uninominale. Au royaume du Tonga, avant une éventuelle refonte dans la perspective d'un accroissement de la représentation du peuple au *Fale Alea*, cinq circonscriptions ont été retenues pour les neuf sièges populaires. Aux Samoa, encore, concernant les sièges pour lesquels les candidatures sont réservées aux *Matai*, ce sont principalement des circonscriptions uninominales, trente-cinq, qui ont été privilégiées ; la part des circonscriptions plurinominales est relativement modeste, puisque seulement six circonscriptions élisent deux *Matai*⁴²². D'une certaine façon, la prévalence des circonscriptions uninominales confirme le mode organisationnel de la société, avant tout fondé sur le pouvoir des *Matai* en milieu rural et sur l'importance des quelque 360 unités villageoises⁴²³.

Autre cas de figure, la combinaison des deux types de circonscriptions à deux niveaux différents. Niue, plateau corallien surélevé de 260 km² peuplé d'environ 1500 habitants, en offre une illustration particulièrement éclairante. Parallèlement aux quatorze circonscriptions de village, pourvues chacune d'un siège⁴²⁴, une circonscription plurinomiale de six sièges a été privilégiée, à l'échelle du territoire de l'État. A l'occasion des élections du *Fono Ekepule*, tous les trois ans, les électeurs sont donc

⁴²² A cela, il convient d'ajouter une circonscription de deux sièges, à l'échelle du territoire Samoan, pour les citoyens ne relevant pas du système des *Matai*.

⁴²³ Pour S. Tcherkessof, « L'État de Samoa est d'abord un ensemble d'unités villageoises (360 environ) », *Identités en mutation aux Samoa, in Identités en mutation dans le Pacifique à l'aube du Troisième millénaire* (D. Tryon et P. de Deckker, dir.), *op. cit.*, p. 125. S. Tcherkessof relève aussi que « Le village constitue une unité sociale très forte car il détient l'autorité de chasser quelqu'un de sa terre », *ibid.*, p. 126.

⁴²⁴ Pour mémoire, deux circonscriptions de village ont toutefois été retenues pour la capitale de l'île, Alofi.

appelés à émettre sept votes : le premier pour désigner le représentant de la circonscription de village, les six autres pour désigner les élus hors circonscription de village. Ce double niveau de votation, et la double nature des circonscriptions pour chacun d'eux, se retrouve dans le cas de Palau. En effet, à côté des seize circonscriptions uninominales de la Chambre des délégués – soit une circonscription pour chacun des seize États –, une seule circonscription plurinomiale de treize sièges, à l'échelle du territoire de la fédération, est désormais retenue pour l'élection des sénateurs.

Il arrive encore que seules soient distinguées des circonscriptions plurinominales. Dans le cas du Parlement de dix-huit membres de Nauru, la carte des huit circonscriptions respecte les limites des districts dont elle opère le regroupement, le plus souvent deux par deux. Sept de ces circonscriptions sont pourvues de deux sièges ; la huitième, Ubenide, sur la côte ouest, élit quatre parlementaires. Pour le Parlement de la République du Vanuatu, enfin, les cinquante-deux membres sont pareillement élus dans le cadre de circonscriptions plurinominales, au nombre de dix-sept. La logique proportionnelle du scrutin majoritaire à vote unique non transférable⁴²⁵ a dicté ici, il est vrai, la nature des circonscriptions, confirmant par-là que le mode de scrutin majoritaire se prête à de multiples variantes.

2 Les multiples variantes du scrutin majoritaire

Le choix du « *First-Past-the-Post* », dénomination anglaise du scrutin majoritaire à un tour, s'impose très largement dans les régimes électoraux des États du Pacifique Sud, notamment insulaires. En l'état du droit positif, dix États sur les seize considérés pratiquent ce mode de scrutin. Cette prévalence s'explique tout à la fois pour des raisons historiques – il apparaît comme un des éléments caractéristiques du modèle de Westminster, souvent transposé, ou du mode d'élection des assemblées parlementaires en régime présidentiel –, mais aussi par des considérations, déjà évoquées, d'ordre géographique.

Le *First-Past-the-Post* est pratiqué dans les États dont les territoires dépendaient anciennement des États-Unis : Chambre des délégués de Palau, Congrès des États fédérés de Micronésie et *Nitijela* des Iles Marshall sont autant d'assemblées dont les membres sont élus suivant ce mode de scrutin, quoique désormais, comme on le verra, suivant une dimension nationale dans le cas du *Nitijela*. Le scrutin majoritaire à un tour est aussi pratiqué dans bon nombre d'autres États du Pacifique insulaire. Les Iles Marshall, les Iles Salomon, les Iles Cook, mais aussi Tuvalu, les Samoa et le Royaume du Tonga l'appliquent également pour l'élection des membres de leur Parlement monocaméral. Concernant les trois plus grands États (Australie, Nouvelle-Zélande, Papouasie Nouvelle-

⁴²⁵ Sur ce mode de scrutin majoritaire à logique proportionnelle, v. *infra*, B du II.

Guinée), le scrutin majoritaire à un tour apparaît cependant en déclin ; il n'est désormais plus appliqué que pour la part majoritaire du régime électoral de la Chambre des représentants de Nouvelle-Zélande, soit 70 sièges sur 120.

Loin d'épuiser la problématique électorale, cette première présentation ouvre des perspectives sur les multiples aménagements ou variantes du scrutin majoritaire. Au Pacifique Sud, les systèmes électoraux majoritaires sont en effet prolixes en raffinements de toutes sortes. Le « scrutin de bloc » apparaît comme l'un d'entre eux. Avec cette technique électorale, en vigueur pour les élections parlementaires aux Samoa, à Tuvalu et au Royaume du Tonga, l'électeur d'une circonscription plurinomiale ne dispose que d'un vote qu'il émet pour une liste de son choix. La liste qui recueille le plus de suffrages se voit attribuer la totalité des sièges de la circonscription. Autre modalité, bien connue des systèmes électoraux majoritaires français, l'organisation d'un second tour qui présente l'avantage de fonder la légitimité de l'élu sur un vote clairement majoritaire. Au niveau des élections parlementaires, elle est pratiquée uniquement pour l'élection des membres du *Manaeba ni Maungatabu* de la République de Kiribati, dans le cadre de circonscriptions à siège unique ou à siège multiple comportant deux ou trois sièges. A défaut d'élection acquise au premier tour⁴²⁶, les règles de ballottage sont précisément fixées par la législation électorale. Si un siège est à pourvoir, le ballottage est organisé entre les trois candidats les mieux placés restant en lice. Si deux sièges sont à pourvoir, le ballottage concerne les quatre candidats non élus ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages. Enfin, si trois sièges restent à pourvoir, le ballottage concerne les cinq candidats les mieux placés à l'issue du premier tour.

Autres variantes, celles par lesquelles le vote de l'électeur acquiert une dimension nationale. Il en va ainsi, on l'a dit, pour l'élection des treize sénateurs de Palau dans le cadre d'une circonscription unique couvrant tout le territoire de la fédération. Chaque électeur peut donc inscrire sur son bulletin le nom d'autant de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir, soit treize. Sont donc élus les treize candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de suffrages au plan fédéral. Formellement majoritaire, ce mode de scrutin répond en vérité à une logique proportionnelle. Le poids politique relatif de chaque candidat s'apprécie en effet proportionnellement à celui d'un grand nombre d'autres candidats, pas moins de 43 à l'occasion des dernières élections sénatoriales du 4 novembre 2008. Cette logique proportionnelle d'une circonscription nationale est confirmée par l'ouverture de la représentation aux femmes : deux d'entre elles (sur sept candidates) ont en effet été élues, à l'inverse des élections sénatoriales précédentes qui se déroulaient dans le cadre de trois circonscriptions plurinomiales, pour seulement neuf sièges à pourvoir il est vrai. La

⁴²⁶ Aux élections d'août 2007, sur 44 sièges à pourvoir dans le cadre des circonscriptions, pas moins de 18 candidats ont été élus dès le premier tour.

dimension nationale se vérifie aussi, comme cela a déjà été dit, pour l'élection des six membres de l'assemblée de Niue hors circonscriptions de village.

L'évolution du régime électoral du Parlement des Iles Marshall traduit la recherche d'un subtil équilibre entre le maintien d'une approche territorialisée fournie par des circonscriptions principalement uninominales, et la volonté de donner toute sa portée au principe d'égalité du suffrage en conférant une dimension nationale au vote des électeurs. Avant 2007, dans l'une quelconque des 24 circonscriptions, chaque électeur pouvait voter pour autant de candidats qu'il y avait de sièges à pourvoir dans sa circonscription de résidence ou de jouissance de droits fonciers. Depuis les élections de novembre 2007, un nouveau système électoral permet aux électeurs de voter pour quatre candidats, où qu'ils se soient présentés, et ce quel que soit l'atoll de résidence de l'électeur, et donc quelle que soit sa circonscription de rattachement. Incontestablement, ce système confère une dimension nationale au vote de l'électeur ; il permet aussi de respecter parfaitement le principe d'égalité du suffrage : au-delà du principe des bases essentiellement démographiques de la représentation, la votation de chaque électeur pèse d'un poids identique en trouvant quatre expressions possibles. Ce scrutin majoritaire plurinominal "trans-circonscriptions"⁴²⁷ paraît pouvoir être approuvé. Il n'a pas remis en cause le système bipartisan que connaissent les Iles Marshall. Sa logique rappelle au demeurant la double dimension territoriale que revêt parfois l'expression des votes des électeurs, locale et provinciale dans le cas du Parlement des Iles Salomon, villageoise et nationale⁴²⁸ dans le cas de l'Assemblée de Niue, fédérée et fédérale s'agissant des deux chambres du Congrès national – *Olbiil era Kelulau* ou « Maison des décisions murmurées » – de Palau.

Autre marque caractéristique des régimes électoraux du Pacifique Sud, le « scrutin préférentiel » ou « vote alternatif ». La doctrine présente le scrutin préférentiel comme une « modalité du scrutin majoritaire qui combine en un seul tour les effets des deux tours »⁴²⁹. De fait, à l'occasion du tour unique de scrutin, « ce système permet de dégager immédiatement l'élu d'une majorité tout en permettant aux électeurs de nuancer leur choix »⁴³⁰. Appliqué dans des circonscriptions uninominales – et parfois plurinominales – ce mode de scrutin conduit l'électeur à marquer sur son bulletin de vote un ordre de préférence pour les candidats. Tout candidat qui obtient une majorité absolue des votes de première préférence est proclamé élu. Si tel n'est pas le cas, « les candidats ayant obtenu

⁴²⁷ Ainsi qualifié par nous.

⁴²⁸ Concernant l'Assemblée de Niue, les six membres élus hors circonscriptions de village le sont sur un « rouleau », liste électorale générale qui rassemble les rouleaux des différents villages de l'atoll.

⁴²⁹ J.-M. Cotteret et C. Emeri, *Les systèmes électoraux*, op. cit., p. 48.

⁴³⁰ *Ibid.*, p. 49.

le moins de votes de première préférence sont éliminés et leurs voix sont redistribuées selon la seconde préférence exprimée par les électeurs qui les avaient choisis en première préférence»⁴³¹. On procède de la sorte jusqu'à ce qu'un candidat obtienne la majorité absolue. Plusieurs États du Pacifique Sud pratiquent ou ont pratiqué ce système majoritaire à vote préférentiel : les Iles Fidji, sous son dernier régime électoral en vigueur pour l'élection des 71 membres de la Chambre des représentants ; l'Australie, dans le cadre des 148 circonscriptions de sa chambre de la population, mais aussi Nauru, pour l'élection des 18 membres de son Parlement.

Si les effets sur le système des partis de l'« *alternative vote* » peuvent être différemment appréciés d'un État à un autre, consolidant les deux grands partis en Australie, impropre à mettre fin à l'instabilité gouvernementale à Nauru, ce mode de scrutin n'en apparaît pas moins intéressant dès lors qu'il s'agit d'atténuer les tensions ethniques ou entre communautés. Le processus électoral devient par là même, par le choix d'une technique appropriée, non pas un vecteur d'exacerbation, mais bien au contraire d'apaisement des conflits, dans le cadre d'une démocratie plus mûre. C'est l'objectif qu'ont essayé de poursuivre les autorités de Papouasie Nouvelle-Guinée, à travers l'abandon récent du *First-Past-the-Post*. Lors de l'accession à l'indépendance, en 1975, le scrutin majoritaire à un tour, repris du modèle de Westminster, avait été introduit car « beaucoup pensaient que la Papouasie Nouvelle-Guinée allait voir se former des partis politiques adaptés à un système parlementaire de type britannique et que le nationalisme émergent du début des années 1970 se traduirait par un sens croissant d'identité nationale »⁴³². Mais il n'en a rien été. Ron J. May conclut à cet égard à la « non émergence, dans les années qui ont suivi l'indépendance, d'un sentiment d'identité nationale et d'objectifs propres à la Nation »⁴³³. Le mode de scrutin choisi a été impropre à dégager un système de partis à l'anglaise. Bien au contraire, le système de partis est apparu singulièrement éclaté ; la discipline au sein des partis est faible et les affiliations fluctuantes.

Dans ce contexte, le législateur décida, en 2001, par des amendements apportés à la loi électorale, de changer de mode de scrutin en introduisant une variante du vote alternatif : le système de vote préférentiel restreint. Les pouvoirs publics opéraient par là même un retour en arrière, puisque, de 1964 à 1975, alors que la Papouasie Nouvelle-

⁴³¹ *La gouvernance pour l'avenir : démocratie et développement dans les pays les moins avancés*, Glossaire général, rapport de l'ONU, 2006, p. 189.

⁴³² R.J. May, Des promesses à la crise : économie politique de la Papouasie Nouvelle-Guinée, *Revue Tiers Monde*, t. XXXVIII, n° 149, janvier-mars 1997, p. 151.

⁴³³ *Ibid.*, p. 156.

Guinée était sous contrôle australien, c'est le vote alternatif qui était appliqué⁴³⁴. Ce retour aux sources électorales doit être bien mesuré dans sa portée. Avec le système de vote préférentiel restreint, les électeurs sont invités à indiquer sur leur bulletin de vote leurs trois premiers choix parmi les candidats se présentant au siège de la circonscription locale ou provinciale. A travers ce nouveau système, plusieurs objectifs ont été poursuivis : mettre fin à des élections souvent acquises avec moins de 15 % des suffrages, compte tenu du très grand nombre de candidatures⁴³⁵ ; corrélativement, garantir que les parlementaires tiennent de leur électorat un mandat majoritaire, source d'incitation à « devenir plus responsables vis-à-vis de leurs électeurs respectifs »⁴³⁶ ; surtout, « encourager », voire « obliger » les candidats à chercher des appuis, exprimés lors du vote sous la forme des préférences, en dehors de leurs clans et de leurs communautés⁴³⁷. Il est sans doute trop tôt pour tirer toutes les conséquences, institutionnelles et politiques, de cette modification profonde du système électoral. Mais on peut déjà noter, au vu de la campagne préalable aux élections de juin 2007, que « de nombreux candidats ont essayé de négocier avec d'autres pour obtenir les voix de leurs partisans pour le 2^{ème} et 3^{ème} choix »⁴³⁸. Suivant les observateurs, « ces négociations auraient [même] contribué à la sérénité de la campagne électorale »⁴³⁹.

Le constat est certes partiel ; restera en effet à observer l'évolution dans la durée du système de partis. L'illustration n'en est pas moins emblématique de l'influence d'un mode de scrutin sur les comportements politiques des candidats. C'est dire aussi, qu'au Pacifique Sud, le *First-Past-the-Post* est loin d'être la panacée, puisqu'il peut être avantageusement remplacé par un autre mode de scrutin, majoritaire ou non. Son primat est donc contesté. Faut-il pour autant le remettre en cause ?

B Le primat du scrutin majoritaire contesté

⁴³⁴ En ce sens, Y.-L. Sage, La réforme du mode de scrutin pour l'élection des membres de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française par la loi du 22 février 2007, *op. cit.*, p. 38.

⁴³⁵ Aux élections de juin 2002, pas moins de 2875 candidatures ont été enregistrées. Elles émanaient de 43 formations politiques.

⁴³⁶ Y.-L. Sage, La réforme du mode de scrutin..., *op. cit.*, p. 39.

⁴³⁷ En ce sens, cf. J. Fraenkel et B. Grofman, Political Culture, Representation and Electoral Systems in the Pacific Islands, *op. cit.*, p. 270 : « L'objectif était d'encourager les candidats à rechercher un soutien au-delà de leur communauté ethnique (ou clan) et de s'assurer que les vainqueurs s'étaient procurés un soutien majoritaire parmi leurs électeurs respectifs ».

⁴³⁸ Base Parline, élections du 30 juin 2007 au Parlement national de Papouasie Nouvelle-Guinée.

⁴³⁹ *Eod. loc.*

Certains des régimes électoraux désormais en vigueur font une place plus ou moins importante à la logique proportionnelle (1). Cela invite à procéder à une appréciation critique du scrutin majoritaire (2).

1 *L'instillation d'une logique proportionnelle*

Contrairement aux systèmes institutionnels des territoires français du Pacifique Sud, qui font une large place, voire une place exclusive au régime proportionnel pour l'élection des membres des assemblées délibérantes⁴⁴⁰, ce régime est relativement peu présent dans les États indépendants du Pacifique Sud. Tout au plus peut-on compter trois États qui pratiquent un mode de scrutin formellement proportionnel ou répondant à une logique proportionnelle.

Le Vanuatu est le premier d'entre eux. La Constitution du 1^{er} juillet 1979 postule elle-même en son article 17 le principe proportionnel : « Le Parlement est composé de membres élus au suffrage universel dans le cadre d'un système électoral comprenant un certain degré de représentation proportionnelle afin d'assurer une juste représentation des différents partis et opinions politiques ». Afin de traduire ce principe proportionnel, un compromis a été trouvé entre les autorités britanniques et françaises, qui sont tombées d'accord sur l'introduction du scrutin à vote unique non transférable (VUNT)⁴⁴¹. Formellement majoritaire – qualification retenue par la base Parline –, le VUNT répond en vérité à une logique profondément proportionnelle. Suivant ce système électoral, l'électeur ne dispose que d'une voix dans l'une des 17 circonscriptions plurinominales découpées pour l'élection des 52 membres du Parlement. Les candidats qui, dans une circonscription, recueillent le plus grand nombre de suffrages, sont déclarés élus ; les électeurs votant donc pour un candidat et non pour un parti. Ce faisant, ce régime électoral, résultat d'un compromis entre les deux anciennes puissances de tutelle, a conduit au développement d'un système de partis très compétitif⁴⁴² et, corrélativement, a

⁴⁴⁰ Pour une étude transversale des régimes électoraux des assemblées de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna, v. notre étude, préc., parue à la *RFDA* 2008, La modernisation du régime électoral des assemblées des collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie. Plus particulièrement, concernant la Polynésie française, pour une synthèse des dernières réformes électorales, v. E.-P. Guiselin, Les réformes du mode de scrutin de l'Assemblée polynésienne : d'un levier majoritaire à l'autre, *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, 2008, n° 12, pp. 2-13. Concernant la Nouvelle-Calédonie, et pour une analyse des dernières élections du 10 mai 2009, v. L. Steinmetz, Le congrès et les assemblées de provinces après les élections du 10 mai 2009, *Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie*, 2009, n° 14, pp. 17-27.

⁴⁴¹ En ce sens, J. Fraenkel et B. Grofman, *op. cit.*, pp. 268-269. La dénomination anglaise de ce mode de scrutin est : « *Single non transferable vote system* » (SNTV).

⁴⁴² J. Fraenkel et B. Grofman écrivent en ce sens : « Vanuatu developed a highly competitive political structure (...), *op. cit.*, p. 269. Aux élections de septembre 2008, suivant la base Parline, 334 candidatures ont été enregistrées, chiffre record.

produit un morcellement extrême de la représentation des partis : pas moins de quinze partis ont été représentés au Parlement à l'issue des élections législatives du 2 septembre 2008, sans compter quatre élus indépendants. Neuf des formations politiques n'ont obtenu qu'un seul siège. Qui plus est, la logique proportionnelle est confirmée par une corrélation évidente entre le pourcentage global des voix obtenues par les différents candidats se réclamant de telle ou telle formation, et la représentation parlementaire de ces dernières. Ainsi, avec 24,23 % des voix, la formation arrivée en tête, le « Vanua'aku pati » obtient 11 sièges, soit 21 % des sièges du Parlement. Avec 11,63 % des suffrages, le « Parti républicain de Vanuatu » obtient 7 sièges et 13,5 % de la représentation parlementaire. La proportionnalité est également vérifiée pour les plus petites formations, tel le « Parti la famille d'abord » qui, avec moins de 2 % des voix, recueille un siège.

L'éclatement du système de partis ainsi produit par le régime électoral entraîne d'autres conséquences. Outre le fort renouvellement du personnel politique d'une élection à l'autre⁴⁴³, le régime électoral et le système de partis qu'il induit impliquent nécessairement des gouvernements de coalition. Leur constitution est difficile et leur viabilité dans le temps est d'autant moins garantie qu'une partie du personnel politique est sujet à une forte volatilité. A l'occasion d'un séminaire de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, Serge Vohor en dressa le constat désabusé : « Pour tout gouvernement qui se met en place au Vanuatu, la question qui se pose immédiatement est : comment retenir les députés du côté du Gouvernement ? Comment faire en sorte qu'un ou deux députés ne changent pas de camp pour renverser [le] Gouvernement ? »⁴⁴⁴ L'instabilité des coalitions au sein du Parlement, l'instabilité des gouvernements, patente dans le courant des années 1990, la difficulté pour les gouvernements de mettre en application leur programme « en raison des rapports de force existant au sein du Parlement »⁴⁴⁵ doivent-elles pour autant condamner le régime électoral en vigueur ? La réponse n'est pas forcément positive. D'une part, le même régime électoral a produit une certaine stabilité politique dans les années 1980 ; d'autre part, et surtout, le choix de ce régime électoral s'est inscrit lors de l'accession à l'indépendance dans le compromis d'ensemble sur lequel continue à reposer les institutions du Vanuatu : une certaine forme d'équilibre entre anglophones et francophones que favorise précisément le régime électoral actuel.

Le Sénat fédéral australien offre un autre exemple de mode de scrutin rarement mis en œuvre : le scrutin à vote unique transférable (VUT) ou « *single transferable vote* »

⁴⁴³ Après les élections de septembre 2008, le Parlement compta 20 députés élus pour la première fois, soit près de 40 % de la représentation parlementaire.

⁴⁴⁴ Sénat, Groupe sénatorial « France – Vanuatu – Iles du Pacifique », *Le Vanuatu : survivance de la Francophonie dans un archipel du Pacifique Sud*, rapport, *Doc. Sén.* (2000-2001), n° 33, p. 10.

⁴⁴⁵ *Ibid.*

(STV). Tel qu'il est décliné pour la Chambre des États australienne⁴⁴⁶, le VUT apparaît comme une « modalité particulière de représentation proportionnelle assurant une liberté de vote importante à l'électeur »⁴⁴⁷. Avec ce système, en effet, chaque électeur, dans chacune des huit circonscriptions plurinominales – correspondant aux six États et aux deux territoires fédéraux – indique un ordre de préférence parmi les candidats s'étant présentés dans sa circonscription. Il peut certes, par son vote, marquer sa préférence en faveur de l'ordre retenu par une formation politique ou un groupe de candidats. Mais il peut tout aussi bien s'en écarter en classant les candidats de son choix par ordre décroissant de préférence, marquant ainsi un ordre de préférence personnel, que cet ordre soit établi à partir de la liste d'un parti ou qu'il soit fonction de plusieurs listes⁴⁴⁸.

Une fois marquée cette liberté de vote, source non pas d'un « affaiblissement du lien entre l'électeur et son représentant [comme dans le cadre d'un régime proportionnel classique] », mais bien au contraire d'un renforcement de ce lien⁴⁴⁹, le reste du régime électoral relève d'une technique assez compliquée. Les candidats qui dépassent un quota préalablement défini de vote de première préférence⁴⁵⁰ sont immédiatement élus. Dans les comptages qui suivent, les votes en excédent des quotas des candidats élus, de même que les préférences suivantes des électeurs pour les candidats les moins populaires sont redistribués « jusqu'à ce que tous les sièges [de la circonscription] soient pourvus par des candidats obtenant le quota »⁴⁵¹. Passablement complexe, au regard de la simplicité du *First-Past-the-Post* appliqué pour les élections à la Chambre des représentants, ce système électoral mérite néanmoins d'être approuvé, en ce qu'il permet quelque peu d'ouvrir le système de partis et la représentation parlementaire. De fait, il permet à de nouvelles formations politiques d'être représentées au Parlement, à l'instar des Verts qui occupent désormais cinq sièges au Sénat⁴⁵². En ce sens, la Chambre des États permet de mieux

⁴⁴⁶ Le scrutin à vote unique transférable s'applique aussi à l'occasion des élections législatives irlandaises.

⁴⁴⁷ J.-E. Gicquel, S.T.V., A.M.S. et autres acronymes : introduction à l'étude de modes de scrutin peu répandus, *LPA*, 12 mars 2004, n° 52, p. 8.

⁴⁴⁸ La doctrine n'a pas manqué de saluer la double liberté de la liste ouverte à la composition de l'électeur : l'électeur a non seulement la possibilité de modifier le rang établi par le parti, mais sa faculté d'ordonner ses préférences n'est pas limitée à une seule liste, J.-E. Gicquel, *op. cit.*, p. 10. J.-E. Gicquel note, au surplus, que la « concurrence » qui en résulte vaut « non seulement entre les partis mais au sein même de la liste (qui concrètement est ouverte) », *ibid.*, p. 11.

⁴⁴⁹ En ce sens, J.-E. Gicquel, *op. cit.*, p. 12, l'auteur relevant de surcroît, p. 11, l'« avantage de replacer l'électeur au centre de la décision politique ».

⁴⁵⁰ Le quota électoral pour l'État ou le territoire considéré est déterminé en divisant le nombre total des voix par le nombre de sièges à pourvoir plus un, et en ajoutant un au résultat ainsi obtenu.

⁴⁵¹ Base Parline, présentation du système électoral du Sénat fédéral australien.

⁴⁵² Sous la mandature 2007-2010.

traduire la diversité politique du pays. La stabilité de la vie politique n'est pas pour autant remise en question, le parti vainqueur aux élections décisives à la chambre des représentants continuant à bénéficier de l'effet déformant du scrutin majoritaire⁴⁵³.

La Nouvelle-Zélande permet d'évoquer une autre forme de régime proportionnel. Après avoir été soumis pendant longtemps, à titre exclusif, au système électoral britannique, les électeurs néo-zélandais ont, par voie référendaire, en 1993, décidé de privilégier un mode de scrutin mixte, qui emprunte beaucoup au modèle allemand⁴⁵⁴. Le nouveau système électoral combine en effet le scrutin uninominal majoritaire à un tour, pour 70 sièges, et la représentation proportionnelle, pour les 50 sièges restants. Un premier vote permet à l'électeur de choisir le représentant de sa circonscription, qu'elle soit ou non réservée aux *Maori*. Le second vote autorise l'électeur à voter en faveur d'une liste nationale de parti. On pourrait penser de prime abord à un régime électoral principalement majoritaire, la part des sièges distribués en fonction du *First-Past-the-Post* étant prépondérante. En vérité, c'est la logique proportionnelle qui prime, dans la mesure où la répartition globale des sièges à la Chambre dépend des « votes de parti ». De fait, après attribution aux candidats vainqueurs des 70 sièges de circonscriptions, générales ou spécifiques, les partis obtiennent ensuite une proportion de sièges au Parlement qui reflètent leur part des « votes de partis ». La part proportionnelle sert donc de variable d'ajustement pour accorder la part totale de la représentation de chaque parti à son audience telle que déterminée par la proportion des votes de partis. Aux élections du 8 novembre 2008, par exemple, avec près de 45 % des votes exprimés par les électeurs sur les listes nationales, le Parti national obtient 58 sièges (et 48 % de l'effectif théorique du Parlement), 41 au titre des sièges de circonscriptions et seulement 17 au titre de la variable proportionnelle. Inversement, le Parti travailliste, avec 34 % des suffrages et seulement 21 sièges de circonscriptions, bénéficie de 22 sièges supplémentaires grâce à l'ajustement permis par la part proportionnelle ; ses 43 sièges correspondent à 36 % de l'effectif parlementaire.

Cette présentation générale peut être complétée en notant, au surplus, qu'un parti doit obtenir au moins 5 % du total des suffrages recueillis par les listes ou emporter un siège de circonscription pour prétendre à une part des cinquante sièges réservés aux listes à la Chambre des représentants. Par ailleurs, si un parti emporte plus de sièges de circonscriptions que son quota de sièges déterminé par les votes de parti, il peut conserver, en surnombre, les sièges supplémentaires (« *overhang seat* »). Ce fut le cas, aux élections

⁴⁵³ Aux élections du 24 novembre 2007, à la Chambre des représentants, avec seulement 43,38 % des voix, le parti travailliste a ainsi emporté 83 sièges sur 150, soit plus de 55 % du nombre total de représentants.

⁴⁵⁴ Le référendum, organisé en même temps que les élections législatives de 1993, a permis de dégager une majorité de 54 % de « oui » en faveur du nouveau mode de scrutin proposé.

de 2008, pour deux des cinq sièges obtenus par le parti Maori dans le cadre des circonscriptions. Si ces deux dernières considérations s'inscrivent dans la logique majoritaire du mode de scrutin, c'est, au total, un mode de scrutin parfaitement équilibré qui est mis en œuvre. Comme en Allemagne, par la combinaison harmonieuse des principes majoritaire et proportionnel, il concilie justice dans la représentation électorale, cohérence du système de partis (la représentation parlementaire, pour 90 %, est fournie par trois partis politiques) et stabilité gouvernementale : de 1999 à 2008, le Premier ministre Mme Clark a pu diriger trois gouvernements de législature. Au surplus, et comme on l'a vu, le régime électoral permet la protection de la minorité *Maori* suivant des modalités qui ont déjà été exposées. Mais nul système électoral n'est sans défaut et le nouveau système néo-zélandais – localement dénommé « *Mixed Member Proportional Representation* » – n'échappe pas à la règle. On citera ici un certain émiettement de la représentation parlementaire : aux élections de 2008, en dehors des deux grands partis dominants, cinq autres se partageaient 21 sièges. On relèvera encore, avec Jean-Eric Gicquel, « une tendance à conduire à l'avènement d'un gouvernement de coalition »⁴⁵⁵ : d'une législature à l'autre, Mme Clark a dû composer avec des coalitions composées pour partie de petites formations, représentées ou non dans ses gouvernements⁴⁵⁶. Le jugement d'ensemble n'en reste pas moins favorable et confirme le bien fondé de l'option proportionnelle utilisée à bon escient, et suivant un bon dosage. Une nouvelle fois, tout est donc affaire de mesure et d'équilibre, ce que confirme, sur d'autres registres électoraux, l'appréciation critique des modes de scrutin majoritaire.

2 *Appréciation critique des modes de scrutin majoritaires*

Premier angle d'approche, un lien peut d'abord être établi entre les systèmes électoraux principalement majoritaires en vigueur dans le Pacifique Sud et la structure des sociétés dans les pays considérés. Un constat peut être fait à cet égard : la représentation des femmes au sein des assemblées parlementaires est extrêmement faible, pour ne pas dire inexistante ou quasi-inexistante. Si l'on excepte la représentation des femmes au Parlement australien, dans l'une et l'autre de ses chambres, et à la Chambre des représentants de Nouvelle-Zélande, assez significative⁴⁵⁷, pour la quasi-totalité des quinze

⁴⁵⁵ J.-E. Gicquel, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁵⁶ Au titre des inconvénients, on pourrait encore relever que les élus sur les listes nationales des partis ont moins d'attaches territoriales que les parlementaires élus dans le cadre des circonscriptions.

⁴⁵⁷ Deux des trois chambres considérées, il est vrai, appliquent un mode de scrutin exclusivement ou principalement proportionnel. Sous la mandature ayant débuté suite aux élections de novembre 2007, le Sénat australien, élu suivant un mode de scrutin proportionnel, comptait 27 femmes sur 76 membres, soit plus de 35 % de la représentation. La chambre des représentants, quoique élue suivant un mode de scrutin majoritaire, comptait pour sa part 40 femmes pour un effectif global de 150 membres, soit près de 27 % de la représentation. La chambre des représentants de Nouvelle-Zélande, élue suivant un mode de scrutin mixte

autres assemblées considérées dans cette étude, la représentation des femmes confine à la portion congrue, se limitant souvent à quelques sièges au plus. Elle est même inexistante au sein des Parlements de Iles Salomon, de Nauru et de Tuvalu, ainsi qu'au Congrès des États fédérés de Micronésie. Elle est dérisoire au sein de plusieurs autres chambres, tel le Parlement national de Papouasie Nouvelle-Guinée qui ne compte qu'une seule femme parlementaire pour 118 hommes !⁴⁵⁸

Le mode de scrutin majoritaire, par nature plus favorable aux candidatures masculines – la même corrélation a pu être établie pour l'Assemblée nationale française, mandature après mandature –, est en partie responsable de cette situation de sous représentation chronique ; mais le mode de scrutin n'explique pas tout. La structure des sociétés traditionnelles, marquée par l'emprise masculine (dont le système des *Matai* aux Samoa constitue sans doute l'archétype), a été « intégrée » par les femmes elles-mêmes, peu nombreuses à se porter candidates. Ainsi, aux dernières élections organisées pour le renouvellement du Parlement national de Papouasie Nouvelle-Guinée, en 2007, sur plus de 2700 candidats, une centaine de femmes seulement se sont présentées. On pourrait multiplier les exemples dans le Pacifique insulaire⁴⁵⁹. Conscients de cette situation, qui fait de cette région du monde l'une de celles où les femmes ont le moins accès à la vie politique, les pouvoirs publics des deux États fédéraux insulaires ont commencé à esquisser certaines réponses. En privilégiant une circonscription plurinomiale unique pour l'élection des treize membres du Sénat, les autorités de Palau ont déjà ouvert la voie de la représentation parlementaire à deux femmes, soit 15 % des effectifs de la chambre de la population... et la plus forte proportion constatée au sein des petits États du Pacifique insulaire ! En Micronésie, alors que la mandature élue en 2009 ne comporte aucune femme, un projet de loi constitutionnelle a été récemment présenté visant à créer quatre sièges « fédéraux » réservés aux femmes.

Au-delà de cette première problématique, traduction de l'emprise des hommes sur la vie politique, le système électoral majoritaire apparaît aussi en phase avec bon nombre de structures traditionnelles, tels les *Matai* aux Samoa ou le *Maneaba* de chaque village kiribatien. Maisons d'assemblée, lieux de la vie politique et sociale des villages de la

à logique principalement proportionnelle, mais avec une part « proportionnelle » réduite à 50 sièges sur 120, n'en comportait pas moins 41 femmes sur 122 à l'issue des élections de novembre 2008, soit un tiers de la représentation parlementaire.

⁴⁵⁸ Le mode de scrutin majoritaire à logique proportionnelle appliqué au Vanuatu produit le même résultat : le Parlement de cet État, suite aux élections du 2 septembre 2008, ne compte en ses rangs que deux femmes pour cinquante hommes.

⁴⁵⁹ Aux élections du 5 avril 2006 pour le renouvellement des membres du Parlement national des Iles Salomon, sur 453 candidats, 24 femmes se sont portées candidates. Aucune d'entre-elles n'a été élue.

République de Kiribati, présidées par le *Unimane*, « ancien du village reconnu pour sa sagesse »⁴⁶⁰, les *Maneaba*⁴⁶¹ trouvent une certaine reproduction politique au plan national avec le *Maneaba Ni Maungatabu*, Parlement dont les membres sont élus au scrutin majoritaire à deux tours. D'une certaine façon, la prévision des deux tours, et l'exigence d'une majorité absolue pour être élu au premier, sont peut-être la traduction sur le plan électoral de la nécessité, constatée au niveau du *Maneaba* de chaque village, de trouver un consensus partagé par le plus grand nombre⁴⁶². Le lien entre les structures traditionnelles et le mode de scrutin majoritaire ne doit pas toutefois être surestimé. Non seulement, on l'a vu, les systèmes électoraux, tout en tendant à préserver certaines spécificités – telle la protection de la minorité *Maori* en Nouvelle-Zélande au niveau de la part majoritaire de la représentation –, se rapprochent progressivement des standards occidentaux. Surtout, ils permettent aux élites, qu'elles relèvent ou non, suivant les pays, des structures traditionnelles de la société, d'accéder au pouvoir et de s'y maintenir⁴⁶³. Le constat, ici, n'est pas propre aux États du Pacifique Sud⁴⁶⁴.

L'analyse des liens entre les systèmes électoraux majoritaires et les systèmes de partis fournit un second angle d'approche pour une analyse critique. Un essai de schématisation conduit à distinguer trois situations. D'abord celle de l'absence totale de système de partis ; la doctrine anglo-saxonne parlant à cet égard de « *No party system* »⁴⁶⁵. Cette situation, qui peut être rapprochée de celle des États où les partis politiques restent assez informels, se retrouve dans plusieurs des « petits » États du Pacifique Sud insulaire, tels Tuvalu, Niue, Nauru, Palau ou la Micronésie. Le mode de scrutin majoritaire, dans le cadre de circonscriptions uninominales ou plurinominales, s'accorde alors avec des candidatures exclusivement ou principalement « indépendantes ». A Niue, par exemple, le seul parti qui existait, le « parti du Peuple de Niue », s'est dissous en 2003. A Tuvalu, il

⁴⁶⁰ C. Sanchez, *La République de Kiribati*, Ambassade de France à Suva, document dact., 1999-2000, p. 53.

⁴⁶¹ *Maneaba* est « composé des mots *manea* (abriter) et *te aba* (le peuple, la terre) », C. Sanchez, *op. cit.*, p. 53.

⁴⁶² C. Sanchez écrit en ce sens : « Si chacun peut s'exprimer, chaque intervention doit faire montre d'une maîtrise de l'art rhétorique et s'inscrire dans le principe des débats du *maneaba* : l'intérêt général. Ainsi, si des points de vue s'opposent à l'ouverture d'une discussion, ils devront converger au fil de leur développement afin que le consensus soit atteint en fin de séance. », *eod. loc.*

⁴⁶³ A titre d'exemple, le Sénat de Palau élu en 2008 compte, sur 13 sénateurs, 3 relevant du domaine de la finance, de la gestion ou des affaires ; 3 chefs d'entreprises ; 2 « architecte, géomètre ou ingénieur » ; un juriste ; un sénateur relevant du domaine du journalisme et des médias et un de l'enseignement. Ce sont donc les élites du pays qui occupent la quasi-totalité des sièges sénatoriaux.

⁴⁶⁴ J.-M. Cotteret et C. Emeri peuvent écrire à cet égard, *op. cit.*, p. 87 : « on constate, depuis un siècle de suffrage universel, que les systèmes électifs n'aboutissent pas à une "démocratisation" totale des catégories dirigeantes, mais légitiment simplement le gouvernement d'élites qui se renouvellent assez rapidement ».

⁴⁶⁵ J. Fraenkel et B. Grofman, *op. cit.*, p. 270.

n'existe pas d'avantage de parti politique organisé ; les candidats font campagne sous leur propre nom et leur élection se fait « sur des critères de respectabilité, de réputation et d'alliances communautaires et coutumières »⁴⁶⁶. On pourrait multiplier les illustrations de ce type.

La deuxième situation confronte, à l'inverse, à un système de partis éclaté, avec des partis politiques nombreux, mais peu structurés, et dont la discipline des membres est souvent faible. Il en va ainsi aux Iles Salomon, où aucun des partis n'a emporté plus de quatre sièges aux élections de 2006, la victoire revenant *in fine* aux candidats « indépendants ». Les allégeances politiques, très lâches, reposent davantage sur des liens interpersonnels et sur des thèmes ponctuels que sur l'appartenance partisane. La Papouasie Nouvelle-Guinée est dans la même situation avec un très grand nombre de partis représentés au Parlement, le poids des indépendants y est cependant proportionnellement moins important.

La troisième situation permet d'évoquer un système de partis stabilisé, le plus souvent autour de deux partis, ce qui n'exclut pas l'émergence de petites formations, le cas échéant agrégées à des coalitions parlementaires ou gouvernementales. Héritage du « *First-Past-the-Post* » et du « système bipartite » britannique (« *Two party system* »), deux partis dominent les scènes politiques australienne et néo-zélandaise, le Parti libéral et le Parti travailliste australien ici, le Parti national et le Parti travailliste là. L'évolution des systèmes électoraux a permis cependant à de nouvelles formations de s'ancrer dans le paysage politique. Mais une certaine stabilité du système de partis peut aussi se retrouver dans le Pacifique Sud insulaire, à l'instar des Iles Marshall, où, à l'occasion des dernières élections de novembre 2007, deux partis seulement se sont partagés les 33 sièges du *Nitijela*⁴⁶⁷. Il arrive aussi qu'un parti domine largement une scène politique insulaire, tel le Parti de la défense des droits de l'homme (HRPP) aux Samoa⁴⁶⁸.

Dernier champ d'observation, les liens entre les scrutins majoritaires et le système politique des différents États. La stabilité des gouvernements et leur capacité à conduire une politique au service de l'intérêt général dépendent en effet directement de leur propension à s'appuyer sur une majorité parlementaire qui les soutient dans la durée, majorité elle-même fonction dans sa structuration et sa cohérence du mode de scrutin en vigueur. On retrouve ici le lien, déjà envisagé, entre la légitimité du système politique et

⁴⁶⁶ G. Agniel, *op. cit.*, p. 194.

⁴⁶⁷ Le parti d'opposition, Aelon Kein Ad (AKA) a emporté 18 sièges, le Parti démocratique uni (UDP), jusqu'alors au pouvoir, obtenant les quinze autres sièges. Ces élections ont été les premières à se tenir suivant le nouveau mode de scrutin majoritaire plurinominal « trans-circonscriptions », lequel devrait tendre à conforter le bipartisme et l'affiliation des candidats à l'un des deux partis.

⁴⁶⁸ Aux élections du 31 mars 2006, ce parti a emporté 33 des 49 sièges que compte l'Assemblée législative.

un mode de scrutin, la première pouvant tirer profit du second, sans pour autant, en retour, exclure toute évolution du régime électoral. A considérer la situation de quelques États, on pourrait être tenté par une appréciation plutôt négative. Nauru a ainsi connu, de 1993 à 2007 pas moins de 17 gouvernements, mais, il est vrai, dans un contexte de profonde crise économique et financière lié à l'épuisement des réserves de phosphate. D'autres États appliquant l'une ou l'autre des variantes du scrutin majoritaire, tels les Iles Cook, les Iles Salomon ou la Papouasie Nouvelle-Guinée, ont aussi connu une instabilité gouvernementale plus ou moins prolongée. Chaque fois, le mode de scrutin paraît impuissant à surmonter, ici des difficultés économiques, là des tensions opposant des communautés ou des ethnies.

D'un autre côté, pour bon nombre d'États étudiés – qu'ils disposent ou non d'un système de partis structuré –, on serait tenté de mettre au profit du scrutin majoritaire, et singulièrement du *First-Past-the-Post*, une certaine stabilité des gouvernements. Qu'il s'agisse de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande⁴⁶⁹ ou des États dont les territoires relevaient anciennement des États-Unis – États fédérés de Micronésie, Palau, Iles Marshall –, qu'il s'agisse encore d'États du Pacifique Sud insulaire marqués par la force des structures sociales traditionnelles, tels Kiribati, les Samoa, Niue ou Tuvalu, il y a là autant d'États appliquant en tout partie le scrutin majoritaire et qui bénéficient de gouvernements stables. Les incidents de parcours ne sont pas exclus, telle une brusque tension de la part des structures traditionnelles ou coutumières⁴⁷⁰ ou des revirements politiques intervenant en cours de mandature ; mais, globalement, le système politique et sa composante électorale permettent un mode de gouvernance qui, sans être parfait, n'est pas moins opératoire. Des adaptations périodiques sont cependant nécessaires, tel l'*Electoral Integrity Amendment Act* de 2001 néo-zélandais ayant eu pour effet de déclarer vacant un siège conquis par un parlementaire cessant d'appartenir au parti sous l'étiquette

⁴⁶⁹ Citée ici au regard des 70 sièges de sa Chambre des représentants, répartis suivant le « *First-Past-the-Post* ».

⁴⁷⁰ Les rédacteurs des textes constitutionnels ont parfois tenté de canaliser ces tensions par des chambres constituées d'autorités coutumières, le plus souvent distinctes du Parlement (deux assemblées constituées d'autorités coutumières, dont la Chambre des Ariki, aux Iles Cook ; Conseil des chefs à Palau, respectant, comme pour le Sénat, la structure fédérale de l'État, puisque constitué d'un des chefs coutumiers de chacun des seize États ; Conseil des chefs aux Iles Marshall composé de douze chefs traditionnels ; Conseil national des chefs au Vanuatu), parfois intégrées à l'une des chambres d'un parlement bicaméral (14 des 32 membres du Sénat de Fidji, sous l'empire de la Constitution de 1997, étaient proposés par le Grand conseil des chefs).

duquel il a été élu⁴⁷¹, manière de lutter contre le nomadisme politique, une des plaies de la vie politique des États et des territoires du Pacifique Sud⁴⁷².

* * *

Ces dernières considérations confirment bien, au total, que l'efficacité d'un mode de scrutin ne dépend pas seulement de ses qualités intrinsèques ; son appréciation dépend avant tout d'une configuration sociale et institutionnelle, un jeu d'interférences pouvant naturellement s'observer entre le premier et la seconde. Il n'existe en effet aucun mode de scrutin idéal qui serait déconnecté des réalités institutionnelles, politiques et sociales d'un pays. Inversement, la pertinence du système politique et institutionnel, de même que la configuration du système de partis, quand il existe, dépendent pour partie du choix du bon mode de scrutin. Le régime électoral ne fait pas tout, mais il peut contribuer à stabiliser un système politique, à resserrer le jeu d'un système de partis par trop éclaté – à l'instar du système de vote préférentiel restreint récemment introduit en Papouasie Nouvelle-Guinée –, où à le faire respirer, tel le mode de scrutin proportionnel en vigueur pour l'élection des membres du Sénat australien. En ce sens, le régime électoral, et sa principale composante, le mode de scrutin, doivent constituer, au Pacifique Sud plus encore qu'ailleurs, un objet d'attention des pouvoirs publics, loin des considérations purement partisans, mais en fonction du seul intérêt général. *Pacific Way* oblige ! Et de ce point de vue, les démocraties occidentales en général, et la France en particulier, ont tout à gagner à observer la maturité politique et institutionnelle avec laquelle les derniers changements de régimes électoraux ont été opérés dans le Pacifique Sud. C'est peut-être là la principale leçon de ce voyage électoral dans les eaux bleues et profondes du Pacifique...

⁴⁷¹ En ce sens, Y.-L. Sage, *La réforme du mode de scrutin...*, *op. cit.*, p. 37. Dans le même sens, le Parlement des Iles Cook a voté en juillet 2007 un amendement à la loi électorale « Anti-party hopping ».

⁴⁷² Dont a pu aussi souffrir, dans un passé récent, la Polynésie française. V., à cet égard, nos deux études suivantes : *Du premier au second Gouvernement Temaru : une année de crise politique et institutionnelle*, *RJP*, vol. 12, 2006, pp. 1-24 ; *Les réformes du mode de scrutin de l'Assemblée polynésienne : d'un levier majoritaire à l'autre*, *op. cit.*, pp. 2-11.

Annexe
Les assemblées parlementaires du Pacifique Sud et les modes de scrutin

PAYS	Type de Parlement	Dénomination des chambres / nombre de sièges / durée des mandatures	Circonscriptions : Type(s) et nombre	Mode de scrutin
AUSTRALIE	Bicaméral : "Parlement"	1- Chambre des représentants (150 sièges, 3 ans) 2- Sénat (76 sièges, 6 et 3 ans)	1- Chambre des représentants : circonscriptions uninominales (150) 2- Sénat : circonscriptions plurinominales (8)	1- Chambre des représentants : scrutin majoritaire à vote préférentiel 2- Sénat : représentation proportionnelle à vote unique transférable
ILES COOK	Monocaméral	Parlement (24 sièges, 4 ans)	Uninominales (24)	Scrutin uninominal majoritaire à un tour
FIDJI (Const. de 1997)	Bicaméral : "Parlement des Fidji"	1- Chambre des représentants (71 sièges, 5 ans) 2- Sénat (32 sièges)	Chambre des représentants : 46 circonscriptions uninominales "réservées" & 25 circonscriptions uninominales "générales" "non réservées"	1- Chambre des représentants : scrutin majoritaire à vote préférentiel (scrutin alternatif) 2- Sénat : membres nommés
KIRIBATI	Monocaméral	<i>Maneaba ni Maungatabu</i> - la maison commune de la montagne sacrée - (46 sièges, 4 ans)	23 circonscriptions uninominales ou plurinominales (de 1 à 3 sièges)	Scrutin majoritaire à deux tours
ILES MARSHALL	Monocaméral	<i>Nitijela</i> - Parlement - (33 sièges, 4 ans)	19 circonscriptions uninominales et 5 circonscriptions plurinominales	Scrutin plurinominal majoritaire à un tour "trans-circonscription"
MICRO NESIE	Monocaméral	Congrès (14 sièges, dont 4 pourvus pour 4 ans et 10 pour 2 ans)	Uninominales	Scrutin majoritaire à un tour
NAURU	Monocaméral	Parlement (18 sièges, 3 ans)	8 circonscriptions plurinominales (dont 7 avec 2 sièges et 1 avec 4 sièges)	Scrutin majoritaire à un tour à vote préférentiel
NIUE	Monocaméral	<i>Fono Ekepule</i> - Assemblée législative - (18 sièges, 3 ans)	12 circonscriptions uninominales ("de village") ; 6 sièges pourvus à l'échelle nationale	Scrutin majoritaire (uninominal et plurinominal) à un tour
NOUVELLE-ZELANDE	Monocaméral	Chambre des représentants (120 membres, 3 ans)	70 circonscriptions uninominales ; 50 sièges pourvus à l'échelle nationale	Mixte : scrutin majoritaire à un tour pour 70 sièges, <i>compensé</i> par l'application de la représentation proportionnelle pour les 50 autres sièges

PALAU	Bicaméral : "Olbiil era Kelulau" (Maison des décisions murmurées)	1- Chambre des délégués (16 sièges, 4 ans) 2- Sénat (13 sièges, 4 ans)	1- Chambre des délégués : 16 circonscriptions uninominales (16 États) 2- Sénat : 1 circonscription nationale unique	1- Chambre des délégués : scrutin uninominal majoritaire à un tour 2- Sénat : scrutin plurinominal majoritaire à un tour
PAPOUASIE NOUVELLE- GUINEE	Monocaméral	Parlement national (109 sièges, 5 ans)	Uninominales, dont 20 circonscriptions « provinciales » et 89 circonscriptions « locales »	Scrutin majoritaire préférentiel limité (variante du scrutin alternatif)
ILES SALOMON	Monocaméral	Parlement national (50 sièges, 4 ans)	Uninominales (50)	Scrutin uninominal majoritaire à un tour
SAMOA	Monocaméral	<i>Fono</i> - Assemblée législative - (49 membres, 5 ans)	Uninominales (35) et plurinominales (7 de deux sièges, dont une pour les "non samoans")	Scrutin majoritaire (uninominal ou plurinominal) à un tour
TOKELAU (projet de Constitution de 2006)	Monocaméral	<i>General Fono</i> - Assemblée nationale - (20 membres, 3 ans)	3 circonscriptions correspondant aux 3 atolls	"délégués désignés par chaque village conformément aux règles établies par ce village" (art. 3-2 du projet)
TONGA	Monocaméral	<i>Fale Alea</i> - Assemblée législative - (32 sièges, 3 ans)	5 circonscriptions à siège unique ou multiples pour les 9 membres roturiers	* Aux côtés des 14 membres de droit : - 9 membres « roturiers » élus au scrutin direct - 9 autres membres élus par les nobles * Scrutin majoritaire à un tour pour ces 2 élections
TUVALU	Monocaméral	<i>Fale i Fono</i> - Parlement de Tuvalu - (15 membres, 4 ans)	7 circonscriptions plurinominales de 2 sièges, 1 circonscription uninomine	Scrutin (de bloc) majoritaire à un tour
VANUATU	Monocaméral	Parlement (52 membres, 4 ans)	17 circonscriptions plurinominales	Scrutin majoritaire à vote unique transférable