

**« La prise en compte de la diversité culturelle lors des transitions constitutionnelles :
analyse à partir du cas des États du Pacifique insulaire »**

Carine David

Maitre de conférences en droit public

Université de la Nouvelle-Calédonie

Centre des Nouvelles Études sur le Pacifique

Atelier F

Dans son rapport sur le développement humain de 2004, intitulé « *La liberté culturelle dans un monde diversifié* », le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) commençait par constater que « *gérer la diversité culturelle est l'un des défis les plus importants de notre époque* »¹. Parmi les solutions proposées pour contrer le déni de liberté culturelle, ce rapport accorde une place centrale au droit constitutionnel. Au-delà d'une déclaration de droits proclamée par la Constitution et protégée par les juridictions, il propose la mise en place de politiques qui permettent une reconnaissance explicite de la diversité culturelle et le rejet de l'assimilation comme le fédéralisme, la consociation et le pluralisme juridique.

Une telle appréciation s'avère particulièrement intéressante dans le cadre de la région du Pacifique Sud, lequel est constitué de petits États insulaires, nés de la décolonisation à partir des années 70's, dont les caractéristiques communes offre un champ d'étude intéressant sur la question de la transition constitutionnelle, notamment s'agissant de la prise en compte des cultures locales dans l'ingénierie institutionnelle mise en place lors de la décolonisation. D'autant que le rapport note que dans les anciennes colonies, « *l'empreinte coloniale peut être marquée. En effet, il est souvent difficile de déterminer quels processus juridiques sont véritablement « traditionnels » et quels sont ceux qui peuvent être considérés comme un dérivé hybride de la manipulation et du contrôle colonial. Une complication supplémentaire à la séparation entre pratiques « authentiques » et « imposées » est le fait que la domination coloniale et sa « mission civilisatrice » ont unilatéralement clamé la responsabilité de l'introduction de valeurs, croyances et institutions modernes dans les colonies* »².

Cette étude se propose d'évoquer ces questions dans le contexte du Pacifique Sud, notamment à travers l'exemple de la République des Iles Fiji et de son histoire constitutionnelle chaotique (4 constitutions depuis 1970).

Le choix d'une analyse impliquant particulièrement la République des Iles Fidji n'est pas anodin. Tout d'abord, le cas des Iles Fidji constitue une illustration intéressante en ce qu'il présente nombre de caractéristiques communes aux États de la région. En effet, globalement, les petits États insulaires du Pacifique sont des pays en développement, peuplés majoritairement de sociétés dites « traditionnelles », dans lesquelles existe une grande diversité culturelle.

¹ PNUD, Rapport sur le développement humain 2004, La liberté culturelle dans un monde diversifié, Economica, Paris, 2004.

² Ibid, p.57.

Au surplus, il constitue un exemple pertinent au regard du processus d'émancipation actuellement en cours en Nouvelle-Calédonie, collectivité française du Pacifique dont la population devra se prononcer sur l'accèsion à la souveraineté dans un avenir proche.

En effet, la République des Iles Fidji présente de fortes similitudes avec la Nouvelle-Calédonie. Toutes deux situées dans la région de l'arc mélanésien, répondant à une organisation coutumière fortement hiérarchisée, la Nouvelle-Calédonie comme les Iles Fidji sont des sociétés dites plurielles, c'est-à-dire constituées de plusieurs grands groupes sociaux, divisée sur une base ethnique, religieuse ou linguistique. En l'occurrence, on retrouve dans ces deux territoires une opposition entre la population autochtone traditionnelle et la population de peuplement, ayant immigrée pendant la période coloniale. En conséquence de cette formation sociétale binaire, les formes de démocratie majoritaire y sont inadaptées et le choix d'un modèle constitutionnel prenant en compte le caractère divisé de la société y est crucial.

Globalement, la légitimité des transitions constitutionnelles opérées depuis une quarantaine d'années dans le Pacifique Sud pose question aussi bien au regard du cadre initial de décolonisation au moment de la naissance de ces nouveaux États que de leur courte histoire constitutionnelle. En effet, les procédures utilisées pour assurer la transition semblent de manière générale déconnectée des réalités socio-culturelles de ces petits États insulaires dans la mesure où elles ont été gérées dans la grande majorité des cas par l'Etat colonial sur le départ. En conséquence, le contenu même des constitutions et l'ingénierie institutionnelle qu'elles mettent en place sont souvent calqués sur les systèmes constitutionnels occidentaux, inadaptés aux spécificités socio-culturelles de l'organisation sociétale. Se pose notamment la question du pluralisme constitutionnel, souvent absent des textes fondamentaux, créant ainsi une rupture avec l'organisation effective de la société dont ils entendent régir le fonctionnement.

L'exemple des pays insulaires du Pacifique en général et de la République des Iles Fidji en particulier permet d'aborder les choix s'offrant au constituant dans les sociétés divisées ou plurielles entre une ingénierie institutionnelle à vocation assimilationniste, intégrationniste ou tendant vers un multiculturalisme institutionnalisé (I). D'autant que la courte histoire constitutionnelle de ses États fait apparaître la difficulté pour ses sociétés insulaires traditionnelles de se départir du poids de la colonisation qui s'avère les avoir fondamentalement transformé. Dans ce cadre, un élément éminemment prégnant réside dans la place accordée aux autorités coutumières dans l'organisation étatique (II).

I – Les défis de la prise en compte de la diversité culturelle dans les sociétés insulaires du Pacifique

Les sociétés océaniques ne sont, pour beaucoup d'entre elles, pas des sociétés homogènes, mais plurielles. Leur histoire précoloniale est souvent faite de conflits inter tribaux et c'est paradoxalement souvent la colonisation qui a entraîné une cohésion sociétale au sein de la population autochtone. Dans ce cadre, il s'avère que les sociétés océaniques sont des sociétés plurielles. Mais cette pluralité peut prendre diverses formes et ne se limite

pas au cas Fidjien, à savoir le fait que coexiste sur le territoire une population autochtone et d'autres populations ayant immigré au fil de l'histoire coloniale. Dans beaucoup de pays insulaires, en effet, la multiplicité de la coutume a certainement été un facteur au moins aussi perturbateur que n'a pu l'être la coexistence de populations traditionnelles et occidentales.

Il s'avère que la transition constitutionnelle au moment de la décolonisation a éludé cette question en imposant des modèles institutionnels occidentaux (A). Il existe pourtant différents moyens de gérer la diversité culturelle au sein de l'Etat (B) qui vont de l'assimilationnisme, solution inadaptée en l'occurrence, au multiculturalisme (C).

A - La légitimité des processus de transition constitutionnelle dans les sociétés insulaires du Pacifique en question

Durant la seconde moitié du XX^{ème} siècle, la grande majorité des colonies d'Asie-Pacifique se sont engagées dans un dialogue constitutionnel, la plupart anticipant l'accession à la souveraineté. Pour d'autres cependant, le processus de transition constitutionnelle a été plus houleux. Que ce soit par le dialogue ou la violence, ces processus ont abouti à un acte d'auto-détermination offrant aux peuples des alternatives constitutionnelles allant de l'indépendance souveraine à des formes d'association avec un ordre constitutionnel et politique existant.

Les rédacteurs des textes constitutionnels ont dû trouver un juste milieu afin de ne pas être esclave des traditions sans pour autant se contenter de copier les modèles occidentaux. Si l'on considère les sentiments anticoloniaux et anti-impérialistes qui ont accompagné la plupart des mouvements nationalistes, il est parfois surprenant de noter l'ampleur avec laquelle les États postcoloniaux ont continué à utiliser les fondations constitutionnelles établies avant l'indépendance, comme une forme d'autocensure.

Pratiquement tous les États insulaires du Pacifique ont choisi au moment de l'indépendance une forme constitutionnelle proche de celle existante pendant la période coloniale. Ainsi, les États associés à la Grande-Bretagne, à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande ont maintenant un régime parlementaire, alors que ceux qui étaient associés à la France ou aux États-Unis ont opté pour un régime présidentiel. D'ailleurs, un certain nombre de ces États choisirent, au moment de l'autodétermination, de limiter leur souveraineté en s'associant à un pouvoir métropolitain.

Au-delà de la nature du régime, les États coloniaux ont pesé de tout leur poids dans les discussions constitutionnelles afin de favoriser le maintien de leur influence à l'issue du processus de décolonisation. Ainsi, par exemple, dans le cas de la République des Iles Fidji, il est établi que la Constitution de 1970 n'a pas été pensée et adoptée par un peuple fidjien unifié et n'a d'ailleurs pas été plébiscitée par la population. En pratique, les délégués indiens et les fidjiens mélanésiens - les deux principaux groupes ethniques de la société fidjienne - assistèrent à une conférence constitutionnelle à Londres durant laquelle les délégués indiens acceptèrent des concessions importantes en matière électorale, acquiesçant ainsi à une suprématie institutionnelle de la population autochtone.

En réalité, et comme cela avait déjà été le cas pendant la colonisation, les puissances occidentales ont nié, voire exploité le caractère divisé des sociétés océaniques au moment de

la transition constitutionnelle, en imposant des modèles constitutionnels occidentaux incapables de prendre en compte les spécificités des sociétés plurielles océaniques, maintenant en cela les clivages pour se préserver un rôle après l'accession à l'indépendance. En cela, l'exemple de la République des Iles Fidji est tout à fait révélateur de cet état d'esprit.

Précisons qu'une société divisée en tant que catégorie dans le cadre d'une analyse politique ou constitutionnelle n'est pas seulement une société divisée sur une base ethnique, linguistique, religieuse ou culturelle. Il est en effet difficile aujourd'hui d'imaginer une société dans le monde qui ne serait pas divisée sur l'une de ses bases. Dans une société divisée, ces différences sont politiquement saillantes, c'est-à-dire qu'elles sont des marqueurs persistants de l'identité politique et une base pour la mobilisation politique. La diversité ethnoculturelle se traduit par une fragmentation politique. Dans une société divisée, les revendications politiques sont formulées à travers le prisme de l'identité ethnique et les conflits politiques sont synonymes de conflits entre groupes ethnoculturels.³

C'est en cela qu'il est intéressant de traiter la question par le prisme de l'expérience fidjienne pour en tirer les leçons dans le cadre du processus de décolonisation de la Nouvelle-Calédonie. Dans un tel contexte, la Constitution est amenée à jouer un rôle fondamental en ce qu'elle est à la fois régulatrice et constitutive.

Elle joue un rôle régulateur en ce qu'elle permet et empêche la prise de décision⁴. Elle permet la prise de décision en créant les institutions pour gouverner, en leur donnant des pouvoirs, en organisant la prise de décision via des règles de procédure et en définissant comment ses institutions interagissent. Elle empêche la prise de décision en établissant des règles de procédure qui peuvent bloquer la prise de décision (règle de majorité qualifiée par exemple) ou en imposant des limites aux décisions politiques (tels que les droits fondamentaux).

Toutefois, dans les sociétés divisées, une Constitution doit aller plus loin du fait d'une histoire conflictuelle ou de l'absence de vie en commun. La Constitution est dans ce cadre souvent le principal véhicule pour la construction d'une identité commune, pour qu'en retour, le régime politique fonctionne. Jusqu'à un certain point, la Constitution peut favoriser le développement d'une identité politique commune en créant les espaces institutionnels pour une prise de décision collégiale entre les membres des différents groupes ethnoculturels⁵.

Dans le cadre du débat doctrinal sur l'ingénierie constitutionnelle dans les sociétés divisées, une dichotomie systématique apparaît entre partisans de l'intégration et ceux du multiculturalisme, incarnée par les discussions doctrinales entre A. Lijphart et D. Horowitz.

³ S. Choudry, Bridging comparative politics and comparative constitutional law : Constitutional design in divided societies, in "Constitutional Design for Divided Societies – Integration or Accommodation ?", Oxford University Press, New York, 2008, p. 3 – 40.

⁴ S. Holmes, Passions and constraint : on the theory of liberal democracy, University Chicago Press, 1995.

⁵ . Choudry, op. cit., p. 6.

B – La théorie consociative d'A. Lijphart v. la théorie incitative de D. Horowitz

Comme A. Lijphart l'expose dans « Démocratie dans les sociétés plurielles »⁶, les mécanismes propres à la démocratie libérale ne fonctionnent pas dans les sociétés profondément divisées. En effet, dans ces sociétés, les clivages ne sont pas transversaux mais se renforcent mutuellement. Le résultat est un système de clivages segmentaires, où les divisions politiques se dessinent sur la base d'une différenciation sociale objective, comme la race, la langue, la culture ou l'ethnicité. Si des clivages transversaux favorisent la retenue dans le discours politique, les clivages segmentaux au contraire entraînent une absence de modération. La mobilisation politique s'organise autour d'identités segmentaires et les partis politiques y répondent en s'organisant sur cette base.

Cette existence de clivages segmentaires remet en cause les postulats de la démocratie majoritaire. Dans ces conditions, la démocratie n'aboutirait pas à une compétition pour les électeurs médians ou modérés mais aurait plutôt tendance à favoriser l'extrémisme.

En réalité, la caractéristique dominante des sociétés divisées est le parti politique ethnique, chaque citoyen votant pour un parti en fonction de son ethnie. D. Horowitz a très bien exprimé cela en écrivant : « *Ce n'est pas du tout une élection, c'est un référendum* »⁷. Il n'existe pas de compétition politique s'agissant de divisions ethniques. Les conséquences politiques de l'institution d'une démocratie majoritaire dans une société divisée dépendront des caractéristiques démographiques de la société en question. S'il existe une majorité ethnique claire, le résultat est qu'il n'y aura pas d'alternance au pouvoir et que la minorité restera systématiquement dans l'opposition et sera donc exclue de la sphère de décision politique. En conséquence, le double postulat de la démocratie représentative – l'alternance au pouvoir et l'absence d'abus de pouvoir de la part de la majorité – ne tient pas. Le danger est alors une « *dictature de la majorité* »⁸.

Si A. Lijphart et D. Horowitz sont d'accord sur le diagnostic, ils ne proposent pas les mêmes solutions.

A. Lijphart propose le concept de démocratie consociative. Par opposition au modèle de Westminster qui permet la concentration des pouvoirs politiques dans les mains de la majorité, le principe même du modèle consociatif est « *de partager, diffuser, séparer, diviser, décentraliser et limiter le pouvoir* »⁹. Au fil du temps, l'auteur a fait évoluer sa théorie. Dans sa version la plus aboutie, elle repose sur deux éléments fondamentaux : le partage du pouvoir, consistant dans la participation des principaux groupes ethniques dans la prise de décision politique, spécialement au sein de l'exécutif et l'autonomie entre les groupes, spécialement dans les domaines de l'éducation et de la culture. La proportionnalité et le veto de la minorité, initialement considérés comme des critères prépondérants, sont finalement devenus des critères secondaires permettant de renforcer les critères fondamentaux.

⁶ A. Lijphart, *Democracy in Plural societies : a comparative exploration*, Yale University Press, 1977.

⁷ D. Horowitz, *Ethnic conflict management for policymakers*, in *Conflict and peacemaking in multiethnic societies*, Joseph V. Montville ed., Lexington books, 1990.

⁸ A. Lijphart, *The Northern Ireland problem : cases, theories and solutions*, 5 *Brit. J. Pol. Sci.* 83, 94, 1975.

⁹ A. Lijphart, *Consociation : the model and its applications in divided societies*, in *Political co-operation in divided societies*, 166, Desmond Rea ed., Gill and Macmillan, 1983.

Le modèle de la démocratie consociative a généré beaucoup de littérature. Il en ressort un modèle relativement souple¹⁰ dont les modalités de fonctionnement peuvent être formalisées dans un texte écrit ou simplement mis en œuvre dans le cadre de pratiques politiques coutumières. Les groupes minoritaires peuvent être surreprésentés ou simplement représentés sur la base d'un scrutin proportionnel intégral. Le champ de l'autonomie entre les groupes et le veto de la minorité peuvent varier en fonction du contexte. Ainsi, par exemple, l'autonomie segmentaire sera mise en œuvre ou non sur une base territoriale en fonction de la répartition géographique des groupes ethniques. Un choix important que doit faire le constituant réside notamment dans le partage du pouvoir exécutif sur la base du critère ethnique ou sur la base d'un critère plus neutre qui peut être la représentation d'un nombre minimal d'électeurs aux élections législatives. L'avantage de ce dernier critère est de permettre aux individus de s'associer volontairement à des partis ethniques ou non ethniques.

Par la suite, A Lijphart a consolidé sa théorie en proposant d'autres outils de partage du pouvoir et d'autonomie segmentaire comme le bicamérisme et le pluralisme juridique.

D. Horowitz a été pour sa part très critique vis-à-vis du modèle consociatif. Le principal grief développé par D. Horowitz réside dans le fait que la théorie n'explique pas pourquoi les leaders des groupes ethniques accepteraient de coopérer et de valider un tel système de partage du pouvoir. Si la motivation des groupes minoritaires est évidente, il n'en est pas de même pour les leaders de la majorité, particulièrement si le partage du pouvoir n'est pas nécessaire pour contrôler l'État. Pour D. Horowitz, la consociation n'est utile que lorsqu'il n'y a pas de majorité claire. Il considère notamment que la représentation proportionnelle faciliterait la compétition intraethnique, réduisant ainsi la possibilité d'un parti dominant dans chaque segment ethnique, avec un certain nombre de conséquences. La plus problématique réside dans le fait que les partis ethniques essayant d'adopter une position modérée pour aller au-delà des divisions ethniques soient attaqués par les partis extrémistes dans un processus de surenchère ethnique. Au lieu d'une compétition pour séduire les électeurs modérés du centre, il y aurait alors une compétition pour les extrêmes.

Pour remédier à cela, D. Horowitz propose que le constituant prévoit des mécanismes électoraux créant une incitation politique à la modération ethnique que la théorie de A. Lijphart ne permet pas¹¹. C'est un élément clé qui vise à faire prévaloir la modération en récompensant les partis ethniques qui défendent des intérêts au-delà de ceux de leur propre groupe ethnique. Pour favoriser cela, le mode de scrutin du « vote alternatif » semble intéressant. En effet, le vote alternatif créé une incitation pour les partis politiques représentant une ethnie majoritaire donnée à avoir un discours au-delà de leur frontière ethnique pour s'assurer une majorité absolue à travers les secondes préférences. La possibilité de transferts de votes interethniques créé une incitation pour la modération en protégeant le centre modéré de la compétition des extrêmes.

¹⁰ A. Lijphart, *Consociation : the model and its applications in divided societies*, in *Political co-operation in divided societies*, 166, Desmond Rea ed., Gill and Macmillan, 1983.

¹¹ D. Horowitz, *Constitutional design : an oxymoron ?*, in *Designing democratic institutions*, Ian Shapiro & Stephen Macedo eds., Nomo Series n° 42, New York University Press, 2000.

Une autre différence fondamentale dans la théorie de D. Horowitz réside dans la défense d'un régime présidentiel. Selon l'auteur, une élection présidentielle donnerait une opportunité supplémentaire d'un vote au-delà des divisions ethniques, si le système électoral est conçu correctement – par exemple, là encore, par l'utilisation du vote alternatif, ou une obligation d'obtenir un niveau minimum de représentativité dans différentes régions du pays si la configuration démographique est telle que cela signifie un soutien des différents groupes ethniques.

Logiquement en conséquence, D. Horowitz et A. Lijphart n'explique pas de la même manière l'échec des différentes constitutions à Fidji et notamment, celle de 1997. Pour A. Lijphart, Fidji est la seule société plurielle à avoir adopté le vote alternatif comme méthode de résolution d'un conflit ethnique et l'implosion du régime politique en 2000 permet de mettre en évidence l'incapacité du vote alternatif à modérer les politiques ethniques¹². Pour D. Horowitz, au contraire, le système électoral mis en place en 1997 était en réalité un mélange entre le vote alternatif pour un certain nombre de sièges et un nombre plus important de sièges réservés sur une base ethnique. Pour l'auteur, cette configuration mixte a empêché le vote alternatif d'exprimer pleinement ses potentialités et de créer des incitations à la modération¹³. En conséquence, pour D. Horowitz, le problème ne résidait pas dans le vote alternatif mais, au contraire, dans le fait que le constituant fidjien n'était pas allé assez loin dans la mise en place de ce mode de scrutin.

Finalement, le débat entre le consociativisme et la théorie incitative souligne la nécessité pour le constituant dans le cadre de sociétés divisées de faire le choix entre l'intégration et le multiculturalisme. En effet, les caractéristiques de ces États conduit d'emblée exclure l'option assimilationniste, en témoigne les désorganisations sociétales et leurs conséquences engendrées par la colonisation.

C - Le choix du Constituant entre intégration et multiculturalisme

Les « intégrationnistes » rejettent l'idée que les différences ethniques doivent nécessairement être traduites en différences politiques. Ils sont favorables à une identité commune, même dans le cadre d'une diversité ethnoculturelle considérable. Ils diffèrent des assimilationnistes qui considèrent que le fondement le plus solide pour l'intégration politique est l'assimilation ethnoculturelle, rendant impossible la mobilisation politique autour de la différence ethnique. En conséquence, ils sont favorables à des politiques publiques qui éradiqueraient ou inciteraient fortement à l'élimination des différences ethnoculturelles. L'intégration, par contraste, soutient les stratégies constitutionnelles qui promeuvent une identité commune dans la sphère publique sans exiger une unité ethnoculturelle dans la sphère privée et associative. Le multiculturalisme pour sa part vise à reconnaître une pluralité d'identités et nécessite la reconnaissance de plusieurs communautés ethniques, linguistiques, nationales ou religieuses dans l'Etat.

¹² A Lijphart, *The wave of power sharing Democracy*

¹³ D. Horowitz, *Constitutional design : an oxymoron ?*, in *Designing democratic institutions*, Ian Shapiro & Stephen Macedo eds., Nomo Series n° 42, New York University Press, 2000.

Le tableau ci-après permet de synthétiser les caractéristiques propres à l'intégration et au multiculturalisme.

✚ **Répertoire institutionnel des intégrationnistes et des multiculturalistes**

Institution	Intégration	Multiculturalisme
Préambule constitutionnel	Etat-Nation, un peuple	Etat plurinational, plusieurs peuples, nationalités ou religions
Langues officielles	Une langue officielle	Plusieurs langues officielles
Déclaration de droits	Déclaration de droit étatique, reconnaissance exclusive de droits individuels	Déclaration de droits au niveau de l'Etat et au niveau régional ; Reconnaissance de droits individuels et collectifs
Division verticale du pouvoir	Centralisée	Décentralisée
Frontières politiques internes	Etat unitaire sans division interne significative ou Etat fédéral sans division susceptible de générer des unités territoriales dans lesquelles des minorités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques sont des majorités régionales	Les subdivisions internes sont organisées de manière à permettre à des minorités de gouverner ; soutien à des fédérations pluralistes, des unions d'Etats pluralistes
Séparation des pouvoirs au niveau de l'Etat central ou fédéral	Favorise une division du pouvoir comme moyen d'éviter les abus de pouvoir	Peu probable que la séparation des pouvoirs soit considérée comme suffisamment protectrice des minorités
Pouvoir législatif	Représentatif des individus et des régions (non ethnicisées)	Quotas pour certaines minorités ; proportionnalité réalisée à travers un système électoral de représentation proportionnelle
Pouvoir judiciaire / administration	Règles de composition sans prise en compte des différences ; impartialité ; professionnalisme ; méritocratie (même si certains systèmes peuvent accepter temporairement des mesures de discrimination positive)	Représentation des différentes communautés dans les postes clés (politique de discrimination positive)
Pouvoir exécutif	Présidence individuelle ; système parlementaire basé sur le principe majoritaire	Partage du pouvoir sur une base interethnique, soit à travers une présidence collective ou tournante ou un exécutif issu du parlement.

Modes de scrutin	Scrutin uninominal, vote alternatif, scrutin majoritaire	Représentation proportionnelle (scrutin de liste et vote transférable unique) ; vote alternatif et distribution régionale pour les élections présidentielles
Partis politiques	Favorise les partis politiques nationaux	Acceptation d'un système de partis basé sur des communautés nationales, religieuses ou ethniques territoriales
Associations civiques	Favorise les associations transversales (cad qui transcendent les groupes religieux, ethniques, nationaux ou linguistiques)	Accepte les associations communautaires
Relations Etat-Eglises	Séparation de l'Eglise et de l'Etat : subventions publiques des écoles mixtes	Subventions publiques pour différentes religions ; subventions publiques pour les écoles religieuses
Liens entre les minorités, y compris transfrontières	Hostile à des relations institutionnelles transnationales	Soutien à des relations institutionnelles transnationales

Source : J. McGarry, B. O'Leary et R. Simeon, Integration or accommodation ? The enduring debate in conflict regulation, in Constitutional Design for divided societies – Integration or accommodation ? in in “Constitutional Design for Divided Societies – Integration or Accommodation ?”, Oxford University Press, New York, 2008, p. 41 à 88.

Certains auteurs considèrent néanmoins que cette dichotomie entre intégration et multiculturalisme ne reflète pas toute la réalité constitutionnelle et qu'il est nécessaire d'être plus précis quant à la distinction entre les différentes stratégies politiques. Ainsi, A. Patten propose 4 catégories¹⁴ :

1. Le « disestablishment » : l'Etat ne reconnaît aucune identité culturelle ;
2. La construction nationale : l'Etat promeut une identité culturelle pour tous les citoyens ;
3. La préservation culturelle : l'Etat promeut la survivance de différentes cultures ;
4. L'égalité des statuts : l'Etat accorde aux différentes cultures un statut public équivalent mais ne garantit pas leur survivance.

Les deux premières sont des sous-catégories de l'intégrationnisme alors que les deux autres relèvent du multiculturalisme.

En tout état de cause, il apparaît que le succès d'une politique d'intégration ou multiculturelle dépend en grande partie des questions démographiques. L'intégration est plus à même de réussir en présence de groupes dispersés alors que le multiculturalisme sera

¹⁴ A. Patten, Beyond the dichotomy of universalism and difference : four responses to cultural diversity, in Constitutional Design for divided societies – Integration or accommodation ? S. Choudry ed., Oxford University Press, xxxx, p.91 – 110.

nécessaire lorsque les groupes existants sont suffisamment concentrés géographiquement pour résister à l'assimilation mais pas assez fort ou unis pour réussir la sécession.

Nombre de constitutions actuelles comportent à la fois des mesures intégrationnistes et multiculturelles. Ainsi en est-il par exemple en Indonésie avec la Province de Aceh. Depuis 1998, l'Indonésie y a adopté une stratégie politique plus encline au multiculturalisme en négociant avec les groupes nationalistes. C'est ainsi qu'Aceh s'est vu reconnaître un statut caractérisé par une forte autonomie alors même que le reste de l'Indonésie reste régie par le principe unitaire. C'est également le cas de la Nouvelle-Calédonie vis-à-vis de la France.

Il faut comprendre que les relations entre les communautés sont souvent négociées comme partie intégrante de la construction de la constitution dans les sociétés divisées car il y a un plus grand besoin de définir les frontières entre les sphères publique et privée. Les constitutions cherchent en effet le plus souvent à établir plutôt qu'à refléter l'identité et les valeurs nationales.

A Fidji, la Constitution de 1970 était en réalité une codification du système de ségrégation mis en place par la colonisation, et en tant que tel, il accordait beaucoup de place au statut des communautés raciales et à leurs relations différentes à l'État. Certaines dispositions étaient également consacrées à la constitutionnalisation des systèmes social, politique et économique des Fidjiens autochtones. La Constitution assurait en effet leur domination politique et leur contrôle sur l'État. La Constitution de 1970 prévoyait notamment une représentation séparée des principales communautés dans la chambre des représentants. Toutefois, pour répondre à la revendication des indo-fidjiens d'un système électoral non fondé sur des critères raciaux, une minorité de sièges étaient ouverts au vote de tous les électeurs. Par ailleurs, le gouvernement était composé selon le modèle Westminsterien et l'allocation des sièges à la chambre des représentants était telle que, avec un soutien minimal de leurs alliés traditionnels – Européens, métis européens et autres insulaires du Pacifique – les fidjiens autochtones étaient assurés de dominer l'exécutif.

En d'autres termes, le système dont les britanniques avaient partiellement hérité et qu'ils avaient partiellement inventé était consolidé constitutionnellement une centaine d'années plus tard. Le système mis en place en 1970 constituait un mélange de démocratie et d'oligarchie, de libéralisme et de séparatisme ethnique, d'égalité de tous et de suprématie des fidjiens autochtones, d'une économie de marché et de restrictions foncières et sur le travail, un État unitaire et une autonomie significative pour l'une des communautés, la liberté religieuse et une relation étroite entre l'État et une seule religion, le christianisme¹⁵. L'ensemble du système dépendait du maintien de la séparation des races et, plus particulièrement, du maintien de la séparation entre les indo-fidjiens et les autres groupes.

Alors que la Constitution de 1990 a amplifié cette ségrégation ethnique et cette suprématie des autochtones fidjiens, au point d'être qualifiée communément de « Constitution scélérate », le principal objectif de la commission constitutionnelle mandatée pour rédiger une nouvelle Constitution en 1997 était de faciliter et d'encourager la formation de

¹⁵ Y. Ghai & J. Cotrell, *A tale of three constitutions : ethnicity and politics in Fiji*, in "Constitutional Design for Divided Societies – Integration or Accommodation ?", Oxford University Press, New York, 2008, p. 293.

gouvernements multiethniques, démontrant que des progrès en matière de partage du pouvoir entre toutes les communautés étaient la seule solution aux problèmes constitutionnels de Fidji. La clé pour atteindre cet objectif était le système électoral. Pour faciliter l'intégration raciale, la commission opta pour le système du vote alternatif, mais seulement partiellement. Le maintien en parallèle d'un nombre important de sièges de députés à pourvoir par des corps électoraux déterminés sur une base ethnique explique très certainement pour une bonne part l'échec de la Constitution de 1997.

Quoi qu'il en soit, la question de la prise en compte de la diversité culturelle en Océanie amène invariablement à évoquer la question de la place de la coutume dans les systèmes étatiques ainsi mis en place, dans la mesure où les sociétés du Pacifique sont des sociétés traditionnelles. Là encore, on ne peut que constater que la diversité culturelle a constitué et constitue toujours une question prégnante et conflictuelle, quant à la question de sa prise en compte dans l'ingénierie institutionnelle.

II – La faible prise en compte de la coutume dans les systèmes étatiques du Pacifique, marqueur du fort impact de la colonisation sur les transitions constitutionnelles dans le Pacifique insulaire

La plupart des territoires insulaires du Pacifique Sud ont vécu une expérience de décolonisation au cours de laquelle la question de la place des autorités coutumières dans l'architecture institutionnelle étatique a été posée. Mieux, on dispose désormais d'un recul d'une trentaine d'années afin d'analyser ces expériences.

Notons au préalable que même s'il est évident que chaque territoire connaît des caractéristiques qui lui sont propres et que tout n'est pas transposable, un certain nombre de points communs permet de justifier la comparaison. La petite taille des pays et de leur population, le caractère insulaire de ces territoires, le fait qu'ils soient généralement répartis sur une aire géographique importante, l'expérience de la colonisation par les européens et ses conséquences sur l'organisation sociétale et l'exploitation des ressources notamment sont autant de critères de convergence.

Dans le cadre de la mise en place des constitutions postcoloniales, il apparaît que l'incorporation des valeurs et pratiques coutumières et la prise en compte des autorités traditionnelles dans le texte constitutionnel fut, selon Yash Ghai, l'un des problèmes intellectuel et technique le plus complexe au vu de l'exercice pris dans son ensemble¹⁶.

De manière générale, les processus d'élaboration des constitutions ont impliqué des consultations conçues très largement. De ce fait, les autorités coutumières ont le plus souvent été associées aux discussions, rendant la question du rôle de la coutume et des chefs traditionnels plus prégnante que si le processus avait été appréhendé de façon plus élitiste ou organisé autour des seuls partis politiques structurés au niveau national.

¹⁶ Y. Ghai, « System of government », *Pacific perspective – Further thoughts on Pacific Constitutions* », vol. 13, n° 2, p. 48.

Il apparaît également que la question de la place de la coutume a eu de l'importance dans la mesure où il été souhaité que la Constitution corresponde à la situation économique, sociale et culturelle du pays et basée sur ses valeurs. De ce point de vue, les préambules des différentes constitutions du Pacifique témoignent d'ailleurs du fait que l'imminence de l'indépendance a exacerbé un sentiment de fierté lié aux valeurs culturelles passées et présentes.

Pour autant, on constate que, de manière générale, les autorités coutumières ont été très peu institutionnalisées au niveau des nouveaux États. À cet égard, il apparaît pertinent d'étudier tout d'abord les différents degrés de prise en compte des autorités coutumières dans les institutions des États insulaires du Pacifique (A), pour ensuite s'intéresser aux enjeux et questionnements actuels dans ces mêmes États (B).

A – Transition constitutionnelle et prise en compte des autorités coutumières dans les institutions postcoloniales des États insulaires du Pacifique

Globalement donc, l'institutionnalisation des structures coutumières est faible. Il existe un certain nombre d'explications à cela, propres à chaque territoire. En effet, les difficultés d'assimilation de la coutume ont été considérables, la plupart des pays n'ayant pas de cultures homogènes.

À cet égard, dans le cadre de la théorie de la démocratie consociative, le bicaméralisme apparaît comme un élément, un outil permettant une modération du pouvoir majoritaire en introduisant une logique décisionnelle plus consensuelle. A. Lijphart a fait du bicaméralisme un élément central de son modèle de démocratie. Le modèle idéal prévoirait un bicaméralisme pouvant être qualifié de « fort », c'est-à-dire une seconde chambre influente qui permette un dialogue réel, une véritable négociation sur les textes.

Or, paradoxalement, la norme dans le Pacifique en termes de Parlement est le monocamérisme¹⁷. Et cela alors même que les deux systèmes ayant inspirés les constitutions du Pacifique (Westminster et Washington) sont des modèles avec parlement bicaméral. Cela peut paraître surprenant alors même qu'il existe beaucoup de problèmes économiques ou sociaux qui pourraient justifier l'existence d'une seconde chambre. La représentation de la coutume figure parmi elles tant la sauvegarde de la coutume et des autorités coutumières paraît difficile dans un système démocratique monocaméral.

Certains processus constitutionnels ont néanmoins suggéré la possibilité du recours au bicamérisme comme la création du Malvatumauri au Vanuatu, de la House of Iroij aux Iles Marshall ou encore la House of Arikis aux Iles Cook. Mais l'opinion publique était généralement contre pour différentes raisons : le coût, la protection des minorités et des droits humains étaient déjà assurée par des dispositions constitutionnelles, les fonctions habituellement remplies par les secondes chambres étaient assurées autrement.¹⁸ Par exemple,

¹⁷ Y. Ghai, *op. cit.* En effet, aujourd'hui, seuls les Palau dispose d'un parlement bicaméral, depuis l'adoption de la récente Constitution des Iles Fidji qui prévoit un parlement monocaméral.

¹⁸ Y. Ghai, *op. cit.*

à Kiribati, les demandes spécifiques de la communauté des Banabans ont été en partie satisfaites par la présence d'un représentant spécial au Parlement national.

Seulement trois Etats, sans avoir recours au bicamérisme, ont prévu au niveau national des entités désignées pour prendre en compte les autorités coutumières dans le nouvel ordre constitutionnel : le Vanuatu¹⁹, les Iles Cook²⁰ et les Iles Marshall²¹. Les constitutions de Fiji et de Palau²² ont établi des conseils des chefs. L'appartenance à ses structures est généralement déterminée (sauf à Fiji), par les chefs eux-mêmes.

Par ailleurs, d'autres territoires devaient prendre en compte des communautés nées de l'immigration, comme Fiji où une sorte de dyarchie a permis de préserver certains éléments du système politique traditionnel fidjien. Dans de tels contextes, l'incorporation de règles coutumières spécifiques apparaissait toutefois comme un facteur de division.

D'autres pays, ayant des traditions plus homogènes, comme les Tonga, les Samoa occidentales, Nauru ou encore les Kiribati eurent moins de difficultés pour incorporer la coutume.

Aux Samoa occidentales par exemple, 47 des 49 membres du Parlement ont un titre de chef coutumier²³. La structure et la composition du Parlement illustre la stratégie institutionnelle aux Samoa qui a consisté à allier démocratie libérale et prise en compte de la coutume et des traditions samoanes. En conséquence, les plus grands chefs coutumiers disposent des postes les plus élevés au niveau de l'Etat. Cela a été considéré comme la meilleure solution pour préserver l'unité des samoans autour de leur système politique moderne.²⁴

Une autre source de difficultés résidait dans la conciliation entre coutume, valeurs modernes et mise en place d'institutions politiques de type occidental que les autorités coloniales avaient commencé à promouvoir dans le cadre de la préparation de l'indépendance.

Dans les systèmes les moins hiérarchisés, ces conflits ont été atténués, voire tus. Dans ce cadre, une difficulté complémentaire fut induite par la compétition souvent étouffée entre l'élite autochtone éduquée et les autorités coutumières pour le contrôle politique.

Dans certaines régions, la question des autorités coutumières était plus simple. En Papouasie Nouvelle-Guinée, aucune reconnaissance n'a véritablement été recherchée, la préoccupation étant plutôt de concilier valeurs traditionnelles et modernes (« PNG Ways »).

D'autres Etats, comme les Salomons ou les Etats Fédérés de Micronésie, éludèrent la difficulté et renvoyèrent la question du rôle des chefs au niveau provincial.

Ainsi, dans les Etats Fédérés de Micronésie par exemple, les coutumes sont très diverses. On constate qu'à chaque étape du processus de transition démocratique et d'émancipation, les positions gouvernementales et les fonctions des leaders coutumiers ont

¹⁹ Constitution du Vanuatu, section 27.

²⁰ Constitution des Iles Cook, article 8.

²¹ Constitution des Iles Marshall, article III.

²² Constitution des Palau, article VIII, s. 6.

²³ Electoral Act 1963, s. 16.

²⁴ Asofou So'o, « Samoa », Pacific Ways – Government and Politics in the Pacific Islands, 2009, p. 203.

été restreintes, puis éliminées, à l'exception de Yap.²⁵ En parallèle, le rôle du droit coutumier a été réduit au niveau législatif comme au niveau judiciaire. D'ailleurs, l'interprétation restrictive des dispositions constitutionnelles prévoyant l'intégration systématique du droit coutumier dans le droit formel comme signifiant que la coutume doit simplement être prise en compte est révélatrice à cet égard.²⁶

En conséquence, les dispositions constitutionnelles stipulent que les chefs coutumiers peuvent se voir confier un rôle formel ou fonctionnel à tous les niveaux de gouvernement.²⁷ La Constitution nationale prévoit la possibilité, si nécessaire, de créer une chambre des chefs²⁸. Mais il n'existe aucun mouvement perceptible en faveur d'une telle mise en place. Cela s'explique principalement par la diversité des cultures et des langages, l'absence de tout précédent moderne ou traditionnel de gouvernement de territoires étendus par des autorités coutumières (à l'exception de Yap) et l'incompétence des chefs coutumiers à l'égard des processus législatifs et administratifs modernes²⁹.

En 1991, un débat a d'ailleurs eu lieu dans le cadre d'un projet de révision de la Constitution pour introduire un Conseil des chefs au niveau national. Cette création n'a finalement pas eu lieu dans la mesure où une grande partie de la population considérait que les chefs coutumiers ne devaient pas prendre part au Gouvernement au niveau national. Dans les Etats fédérés de Micronésie, il existe une variété d'approches mais il semble généralement considéré qu'il est préférable que les chefs – en tant que non politiciens – restent en dehors du système institutionnel et continuent à exercer leur influence, par ailleurs significative (leur influence est telle qu'ils déterminent souvent le résultat de l'élection), de l'extérieur.³⁰

Le problème à Fidji était plus complexe dans la mesure où les autochtones fidjiens étaient devenus une minorité dans leur propre pays et l'indépendance était appréhendée avec anxiété. La cohésion culturelle, économique et sociale de la communauté soutenue par l'administration fidjienne était considérée comme nécessaire pour protéger ses intérêts et son identité. La communauté indienne pour sa part décida de ne pas en faire un point de litige et accepta la mise en place d'un État autochtone fidjien dans l'État, avec la mise en place du Grand conseil des chefs disposant d'une tutelle sur la chambre haute du Parlement, par le biais de modalités de nomination.

Le Grand conseil des chefs a longtemps joué un rôle dans la gestion des affaires fidjiennes, ainsi que plus généralement dans la vie politique du pays. C'était un allié proche

²⁵ A. Burdick, « The Constitution of the Federal States of Micronesia », *Pacific perspective – Further thoughts on Pacific Constitutions* », vol. 13, n° 2, p. 29.

Parmi les Etats fédérés, seul l'Etat de Yap a donné un rôle gouvernemental formel aux chefs coutumiers. La Constitution de Yap met en place deux conseils de chefs coutumiers qui représentent respectivement les chefs coutumiers de Yap et les chefs coutumiers des autres îles. Ces conseils ont le pouvoir de désapprouver une législation relative à la coutume adoptée par le Parlement de Yap.

²⁶ A. Burdick, « The Constitution of the Federal States of Micronesia », *Pacific perspective – Further thoughts on Pacific Constitutions* », vol. 13, n° 2, p. 30.

²⁷ Constitution des Etats Fédérés de Micronésie, article VI, s. 1.

²⁸ Constitution des Etats Fédérés de Micronésie, article V, s. 3.

²⁹ A. Burdick, « The Constitution of the Federal States of Micronesia », *Pacific perspective – Further thoughts on Pacific Constitutions* », vol. 13, n° 2, p. 29.

³⁰ G. Powles, « Customary law systems and the Pacific Island State : the search for workable relationships », *La nouvelle revue du Pacifique*, vol. 2, n° 1, 2003, p. 280.

du Parti de l'Alliance, qui a dirigé Fidji pendant la plus grande partie de la période post-coloniale. En tant que principal forum pour les autochtones, il a dominé et légitimé la plupart des politiques de l'Alliance. Il a sécurisé l'hégémonie de la classe des chefs fidjiens. La Constitution de 1970 a favorisé la domination du Conseil contre les indiens et a permis la domination des fidjiens au Sénat.

Le problème de la coutume et des chefs fut également controversé au Vanuatu et en Micronésie.

Au Vanuatu, cette question fut rendue particulièrement complexe en raison des interrelations avec les questions politiques. Lors de l'élaboration de la Constitution de 1980, des discussions eurent lieu sur l'instauration d'un Parlement bicaméral avec comme deuxième chambre un Sénat composé de chefs élus. Mais la proposition fut combattue par les anglophones indépendants, au nom du respect de la coutume qui devait rester en dehors de la sphère politique. Cela déboucha sur la création d'un conseil des chefs, le Malvatumauri, qui obtint des fonctions consultatives sur les questions liées à la coutume et à la terre. Mais il joue en pratique un rôle important sur les questions sociales et même politiques. Il existe toutefois une tension entre les politiciens élus et les chefs coutumiers.

À cet égard, comme le souligne Eric Wittersheim, les vives discussions lors des débats parlementaires en 1976 sur les conditions d'une représentation élue des chefs au Parlement démontre bien l'opposition entre hommes politiques et chefs qui sont sociologiquement différents, les hommes politiques étant plus éduqués et plus ancrés nationalement que localement, au contraire des chefs dont l'ancrage local est une des caractéristiques premières.

On le comprend, les hommes politiques ni-vanuatu n'ont aucun intérêt à laisser entrer les chefs dans la vie politique et leur reconnaître une légitimité.

Une autre raison serait de ne pas mélanger les registres dans le cadre de l'aspiration à la démocratie. Il existait en effet une volonté de ne pas se voir gérer par une aristocratie coutumière comme dans d'autres Etats du Pacifique comme Fidji, Tonga ou Samoa.

On peut également citer la House of Arikis des Iles Cook ou encore la House of Iroij des Iles Marshall qui dispose des pouvoirs un peu plus importants en ce qu'elle peut renvoyer une législation sur la coutume ou la terre pour réexamen par le Parlement.

Aux Iles Marshall, la House of Iroij a en effet la possibilité de demander une seconde lecture d'une loi, après son adoption par le Parlement mais avant sa promulgation si les chefs considèrent que le texte affecte le droit coutumier ou toute pratique coutumière ou toute question foncière ou problème y relatif³¹. Par ailleurs, le Parlement a l'obligation de consulter le Conseil des chefs après la première lecture d'un projet proclamant des droits coutumiers³². Dans les deux cas, une structure conjointe est mise en place mais le Parlement a toujours le dernier mot.

³¹ Constitution des Iles Marshall, article III, s. 2 (b)).

³² Constitution des Iles Marshall, article X, s. 2.

B – Tendances actuelles sur l'institutionnalisation de la coutume dans les États insulaires du Pacifique

Il existe une tendance croissante à critiquer les constitutions du Pacifique. En août 2002, l'instance dirigeante du Commonwealth³³, constatait que « *les constitutions existantes contiennent souvent certains aspects étrangers à l'expérience du Pacifique et ne prennent pas en compte les circonstances et les valeurs des sociétés du Pacifique. Les constitutions du Pacifique devraient refléter les aspirations des, et être appropriées par les populations* »³⁴. De ce point de vue, on assiste à un renouvellement de la réflexion sur la place à accorder aux autorités coutumières dans les institutions.

Toutefois, il convient de noter que cette reconnaissance nationale n'est pas révélatrice de l'influence des chefs des sociétés du Pacifique. Leur rôle peut être extrêmement important dans le système coutumier sans pour autant qu'il y ait une reconnaissance formelle au niveau étatique. On constate d'ailleurs une tendance générale au recours de plus en plus fréquent aux chefs coutumiers ou à des leaders respectés des communautés dans le cadre de la médiation³⁵.

Globalement, lorsqu'ils existent, le rôle des conseils de chefs peut paraître faible. Mais ce serait une erreur de limiter leur influence en termes constitutionnels. Leur rôle peut être important en ce qu'il est symbolique ou en ce qu'il légitime les autorités coutumières. Il introduit par ailleurs un degré de pluralisme dans le système politique en fournissant une représentation différente en obligeant à une seconde lecture du texte sur d'autres bases, en facilitant le débat public en prolongeant le processus législatif et en permettant la prise en compte d'une autre expertise ou d'un intérêt particulier sur des questions nationales.³⁶

On constate par ailleurs que si le champ reconnu au droit coutumier est suffisamment important alors la reconnaissance nationale n'est pas si importante. Cette affirmation est d'autant plus vraie que les autorités coutumières sont organisées et qu'elles répondent aux besoins de régulation formulés par les populations concernées.

Des recherches sur les États Fédérés de Micronésie et les Îles Marshall indiquent que l'appartenance des chefs au Gouvernement produit des effets très différents comparé à lorsqu'ils ont une activité non étatique dans le cadre de communautés autonomes³⁷. Il est à cet égard difficile de trancher pour savoir quelle situation est la plus à même de permettre la survie et l'influence des autorités coutumières.

Une difficulté réside dans le fait que souvent, les chefs préfèrent siéger au Parlement ou au Gouvernement, ce qui entraîne une dilution du lien et de l'autorité coutumière.

Par ailleurs, les nouveaux leaders politiques voulant consolider leur pouvoir, peuvent voir les chefferies comme un ordre rival, qu'il faut subordonner aux institutions étatiques

³³ Commonwealth Heads of Government Round table.

³⁴ Samoa Observer, 25 août 2002, cité in : Guy Powles, « Customary law systems and the Pacific Island State : the search for workable relationships », *La nouvelle revue du Pacifique*, vol. 2, n° 1, 2003, p. 263.

³⁵ G. Powles, « Customary law systems and the Pacific Island State : the search for workable relationships », *La nouvelle revue du Pacifique*, vol. 2, n° 1, 2003, p. 273.

³⁶ Y. Ghai, « System of government », *Pacific perspective – Further thoughts on Pacific Constitutions*, vol. 13, n° 2, p. 50.

³⁷ J. Haglegam, « Traditional leaders and governance in Micronesia », *State, Society and Governance in Melanesia Project*, Discussion Paper 98/1, ANU (Canberra), 1998.

formelles. Il faut bien constater que le plus souvent le rôle accordé formellement aux conseils est une concession aux autorités traditionnelles que les leaders politiques ont été contraints d'accepter dans le processus d'émancipation. Etant donné l'absence fréquente d'une opposition politique moderne à l'ordre colonial, la coutume a fourni à la fois un paradigme alternatif et une organisation à l'ordre colonial.³⁸

L'accession au pouvoir étatique des leaders locaux a changé la donne et il n'est pas surprenant que, dans tous ces États, les conseils coutumiers ne jouent pas un rôle significatif.

Le Grand Conseil des Chefs fidjien a fait longtemps figure d'exception qui confirme la règle à cet égard. Toutefois, la raison sous-jacente à cette exception est très spécifique puisqu'elle visait à asseoir la domination d'un groupe de population sur l'autre. Dans le cadre de la nouvelle Constitution fidjienne, il n'est pas surprenant que le Grand Conseil des Chefs ait disparu puisque contraire aux principes régissant la réflexion sur les nouvelles institutions fidjiennes, à savoir la construction d'une Nation fidjienne.

Conclusion – Les leçons à tirer de l'expérience des pays insulaires du Pacifique dans le cadre du processus d'émancipation de la Nouvelle-Calédonie

Dans le cadre des discussions sur la Nouvelle-Calédonie, le débat sur la mise en place d'institutions permettant de gérer la diversité culturelle occupe une place importante. En effet, les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer sur l'accession à l'indépendance d'ici 2018. En conséquence, les questions liées à la transition constitutionnelle qui pourraient en découler occupent une place prépondérante dans le débat public.

Parmi les éléments à définir dans le cadre de la rédaction d'une Constitution calédonienne, le découpage territorial du territoire en fonction des logiques démographiques et donc la forme fédérale de l'Etat semble un principe acquis. Un certain nombre d'autres éléments restent à définir.

Ainsi en est-il par exemple du mode de scrutin pour l'élection du Parlement. Si le mode de scrutin proportionnel intégral tel qu'il existe aujourd'hui pour l'élection du Congrès de la Nouvelle-Calédonie semble ne pas être remis en cause, les conséquences qui en découlent en termes de gouvernance, comme en témoigne les résultats des récentes élections du 11 mai 2014, pourrait conduire à une réflexion utile sur l'utilisation du vote alternatif.

Il en est de même s'agissant de l'exécutif. En effet, alors qu'aujourd'hui existe en Nouvelle-Calédonie un gouvernement désigné à la représentation proportionnelle par le Congrès, où siègent toutes les grandes tendances politiques, l'inertie dans la prise de décision qui en découle pourrait également orienter la réflexion vers la nécessité de désigner un chef de l'État, ou de gouvernement, consensuel que seul le vote alternatif peut faire émerger.

Par ailleurs, une question prégnante réside également dans la composition du Parlement et l'éventuelle extension des pouvoirs du Sénat coutumier. Cette institution qui

³⁸ Y. Ghai, « System of government », *Pacific perspective – Further thoughts on Pacific Constitutions* », vol. 13, n° 2, p. 50.

constitue aujourd'hui plus une instance consultative qu'une seconde chambre du Parlement tant ses pouvoirs sont réduits³⁹, pourrait voir son rôle évoluer dans le cadre d'une Constitution. Même si les tensions entre les chefs coutumiers et la classe politique kanak sont réels, les attentes et revendications liées au pluralisme juridique et à une meilleure prise en compte de la coutume dans l'élaboration de la norme locale pourrait justifier une évolution considérable de l'institution avec la mise en place d'un bicamérisme en toute matière. Est même évoqué la possibilité de donner le dernier mot au Sénat en matière coutumière. Une telle évolution placerait la Nouvelle-Calédonie dans une configuration inédite, au moment où la Constitution fidjienne acte un système monocaméral, afin de gommer toute influence du Grand conseil des chefs, jugée comme un obstacle à la construction nationale.

En tout état de cause, le choix des institutions calédoniennes - dans le cadre d'une accession à la souveraineté ou d'un nouveau statut d'autonomie – impliquera certainement de faire un choix entre intégration et multiculturalisme. Au vu des équilibres politiques actuels, la tendance va certainement dans le sens de la seconde solution. Cela n'empêcherait pas d'introduire des éléments « intégrationnistes » afin de parvenir à la construction du fameux « destin commun », issu de l'Accord de Nouméa de 1998, lequel est devenu un leitmotiv du discours politique mais aussi du débat public et de la parole coutumière.

³⁹ Le Sénat participe à la navette législative uniquement dans les domaines du droit coutumier et sur les questions liées à l'identité kanak, le dernier mot appartenant néanmoins au Congrès.