



HAL
open science

Constitution et démocratie aux Iles Salomon A la recherche d'une Constitution " home grown "

Carine David

► **To cite this version:**

Carine David. Constitution et démocratie aux Iles Salomon A la recherche d'une Constitution " home grown ". Diversité de la démocratie. Théorie et comparatisme : les pays de la Mélanésie, 2016, Nouméa, Nouvelle-Calédonie. hal-02116994

HAL Id: hal-02116994

<https://hal.science/hal-02116994>

Submitted on 1 May 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Constitution et démocratie aux Iles Salomon
A la recherche d'une Constitution « home grown »

Carine David
MCF HDR en droit public
Université de la Nouvelle-Calédonie, LARJE

Ancienne colonie britannique, les Iles Salomon ont accédé à l'indépendance, comme la plupart des territoires insulaires du Pacifique, au cours des années 70's¹. Le régime politique des Iles Salomon est certainement le plus méconnu parmi les Etats mélanésiens. En effet, si les régimes politiques du Vanuatu ou encore des Iles Fidji sont relativement bien étudiés, comme c'est également le cas de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, celui des Iles Salomon fait l'objet de beaucoup moins de littérature, particulièrement en langue française.

Les Iles Salomon sont aujourd'hui une monarchie constitutionnelle, membre du Commonwealth. Le chef de l'Etat, comme dans beaucoup d'anciennes colonies britanniques en Océanie, est Elizabeth II, représentée localement par un gouverneur général. Etat unitaire peuplé de plus de 560.000 habitants² et composé de 9 provinces, 75% de sa population vit dans des zones rurales et l'indice de développement humain est de 0,491, soit la 157^{ème} place mondiale.

Comme la plupart des sociétés océaniques, la société salomonaise est plurielle. Mais cette pluralité diffère de ce que l'on entend par là à Fidji ou en Nouvelle-Calédonie. Elle y est caractérisée par la multiplicité des groupes linguistiques et non par la coexistence de populations traditionnelles et immigrées dans d'autres Etats et territoires mélanésiens. L'absence de prise en compte de cette hétérogénéité socio-culturelle dans la Constitution de 1978 est très certainement le principal facteur des difficultés rencontrées par le régime politique salomonais depuis l'indépendance.

En effet, il apparait clairement que la transition constitutionnelle au moment de la décolonisation a édulcoré la prise en compte des spécificités socio-culturelles locales, au premier rang desquelles son hétérogénéité, en imposant le modèle « Westminster ». Comme dans la plupart des anciennes colonies du Pacifique Sud, la légitimité de la transition constitutionnelle aux Iles Salomon pose question : les procédures utilisées pour assurer la transition ont été gérées par l'Etat colonial sur le départ et en conséquence le contenu même de la constitution et l'ingénierie institutionnelle qu'elle met en place sont calqués sur le système constitutionnel britannique, inadapté aux spécificités socio-culturelles de l'organisation traditionnelle de la société salomonaise.

On le verra, se pose notamment la question du pluralisme constitutionnel et de la place des règles coutumières dans le système juridique, dont la faible prise en compte engendre une

¹ Les Iles Salomon ont accédé à l'indépendance en 1978.

² La population des Iles Salomon est de 561 200 habitants (BIRD 2013).

rupture avec l'organisation effective de la société dont la Constitution entend régir le fonctionnement.

Il apparaît donc qu'alors que la doctrine politiste insiste sur le rôle primordial de la Constitution dans les sociétés divisées, laquelle doit être le véhicule favorisant la construction d'une identité commune, l'inadaptation du régime politique mis en place par la Constitution lors de la décolonisation (I) a conduit à envisager un processus participatif de révision constitutionnelle visant à édicter un cadre politico-juridique mieux adapté. La nouvelle Constitution est rédigée selon un processus favorisant fortement l'expression de l'ensemble de la population pour répondre à l'objectif d'une Constitution « home-grown » (II). La promulgation de celle-ci est annoncée pour 2016 même si son contenu reste encore indéterminé sur un certain nombre de points (III).

I. L'inadaptation du régime politico-juridique salomonais aux réalités socio-culturelles du pays

On l'a souligné, le régime politique mis en place aux Iles Salomon par la Constitution de 1978 met en place un système de type « Westminster » : un régime parlementaire dans un Etat unitaire, dont certaines caractéristiques ne trompent pas. Ainsi, par exemple, en est-il du choix du « *first past the post* » comme mode de scrutin pour les élections législatives³. Au surplus, le caractère traditionnel de la société salomonaise est très peu pris en compte dans le système juridique, lui aussi tourné vers l'ancienne puissance colonisatrice⁴.

Dès lors, si l'on confronte les caractéristiques actuelles du régime politique salomonais aux réalités socio-culturelles du pays, il apparaît un profond décalage.

Ainsi, alors que le fédéralisme constitue un outil très largement préconisé dans le cadre de sociétés divisées⁵, les autorités britanniques ont décidé d'un Etat unitaire aux Iles Salomon.

Or, la société salomonaise est profondément divisée sur une base linguistique. En effet, les salomonais vivent traditionnellement en petits groupes autonomes et leur loyauté ne semble généralement pas aller au-delà des groupes de personnes parlant la même langue, sachant qu'il existe plus de 70 groupes linguistiques aux Salomons. Le cas échéant, le sentiment de proximité peut opérer entre personnes de la même île, étant noté que le pays est

³ Il s'agit du scrutin majoritaire uninominal à un tour, caractéristique du système britannique.

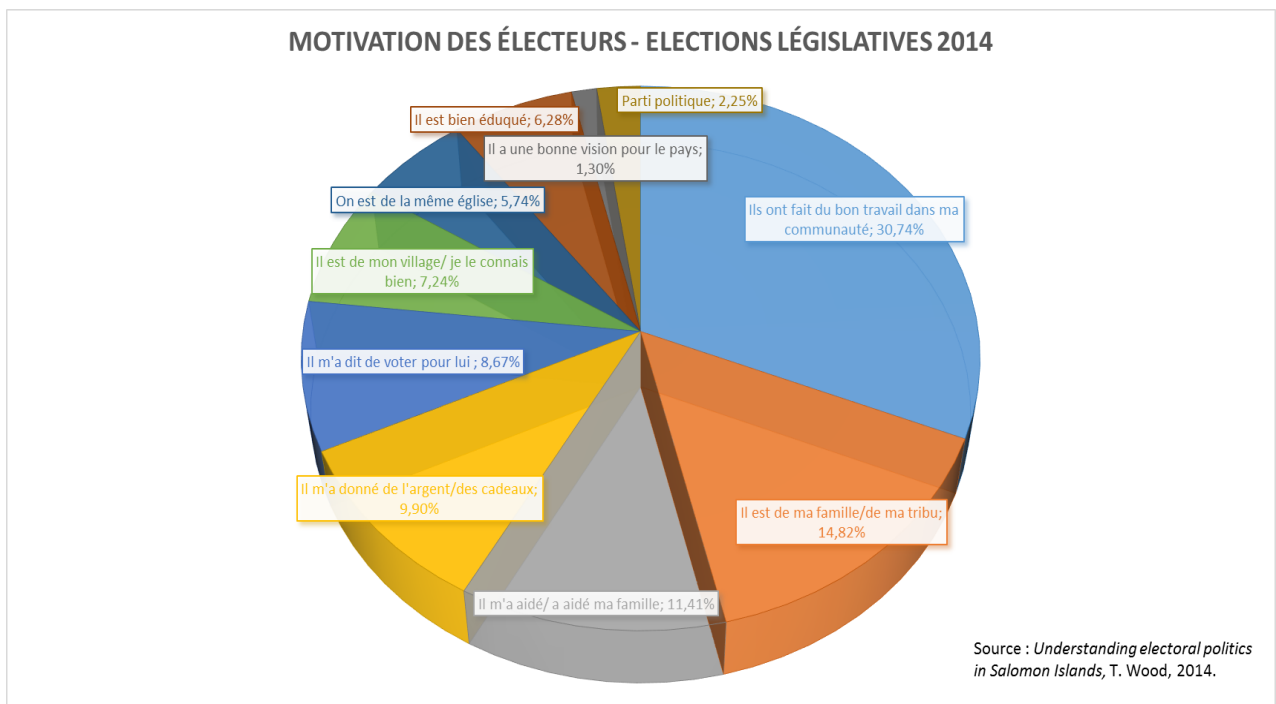
⁴ Pour une analyse détaillée de cette question, voir J. Corrin, « Breaking the mould : constitutional review in Salomon Islands », *Comparative Law Journal of the Pacific*, vol. 13, 2007, p. 143-168 et J. Corrin, « Protection des ressources naturelles aux Iles Salomon : pour une extension du droit coutumier et des autorités coutumières », in C. David et N. Meyer (Dir.), *L'intégration de la coutume dans l'élaboration de la norme environnementale – Eléments d'ici et d'ailleurs*, ed. Bruylant, 2012, p. 315-336.

⁵ Voir notamment A. Lijphart, *Consociation : the model and its applications in divided societies*, in *Political co-operation in divided societies*, Desmond Rea ed., Gill and Macmillan, 1983. On peut également citer le rapport du PNUD sur le développement humain : « *La liberté culturelle dans un monde diversifié* », Economica, Paris, 2004.

constitué d'une douzaine d'îles principales, et de près d'un millier d'îles plus petites. Il n'existe aucune structure politico-administrative englobante permettant l'unité.

Ceci est une caractéristique fondamentale à intégrer afin de comprendre la situation politique actuelle aux Iles Salomon. En effet, cette hétérogénéité de la société se retrouve dans les comportements électoraux et politiques.

Ainsi, l'analyse des motivations exprimées par les électeurs pour expliquer leur vote lors des élections législatives de 2014 fait apparaître que les critères de choix des électeurs sont en grande partie liée à des considérations de proximité, qu'elle soit géographique - et donc linguistique et coutumière - ou religieuse.



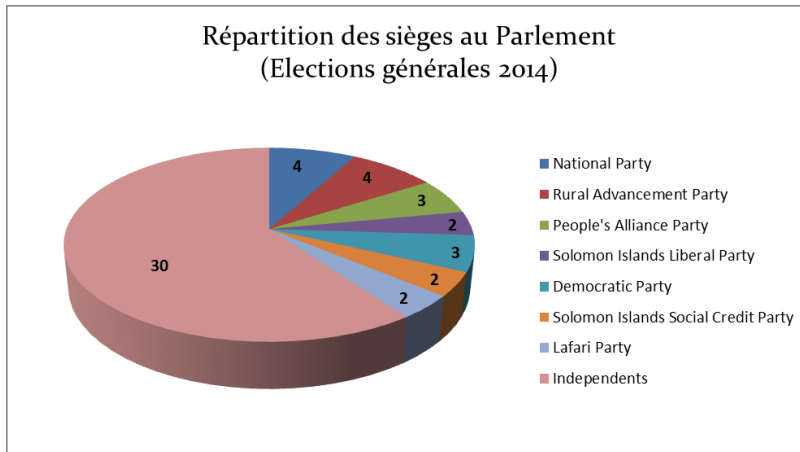
En effet, 70% des personnes interrogées justifient leur vote par des considérations liées à l'appartenance à la famille, la tribu, la communauté, le village ou encore l'église. Au contraire, les considérations de niveau national ne guident que 1,30% des électeurs alors que les partis politiques ne constituent que très rarement un critère pour choisir un candidat puisqu'ils ne sont pris en compte que par 2,25% des personnes sondées.

De tels comportements électoraux ont un impact fondamental sur le fonctionnement du régime politique salomonais⁶ et met en évidence le caractère inadapté des choix pratiqués par le Constituant en 1978. En effet, une conséquence importante des comportements électoraux de la population réside dans l'élection d'une majorité de députés indépendants, car

⁶ T. Wood, « Understanding electoral politics in Salomon Islands », CDI Discussion Paper 2014/02, SSGM, Australian National University.

non membres d'un parti politique. Ceci se traduit par une extrême volatilité des députés qui font et défont les majorités, engendrant ainsi une instabilité gouvernementale chronique⁷.

La composition actuelle de l'assemblée issue des élections de 2014 est caractéristique à cet égard puisque trente des cinquante membres ne sont pas rattachés à un parti politique.



La composition actuelle du Parlement permet également de souligner un autre facteur d'instabilité : l'éclatement de la représentativité des partis politiques, déjà sous représentés. Ainsi, actuellement, les vingt députés membres d'un parti politique sont issus de sept formations différentes.

Les arguments les plus souvent soulevés par les députés qui changent de camp sont relatifs à l'utilisation/la redistribution de l'aide versée au pays, notamment par Taïwan⁸, l'incapacité des leaders politiques à diriger le pays, voire une tendance autocratique du leadership. Les fluctuations politiques ne sont que très rarement fondées sur des conflits liés aux politiques publiques mises en place ou à des débats idéologiques.

A titre d'exemple, le dernier remaniement d'envergure a eu lieu en octobre 2015. Suite à des tensions au sein du Gouvernement, le Premier ministre M. Sogavare accuse des membres du gouvernement de dévoiler des informations confidentielles à la presse. Le vice-Premier ministre, D. Ete, décide alors de démissionner, invoquant l'intention du Premier ministre de mettre fin à ses fonctions. A sa suite, six autres ministres décidèrent de quitter le gouvernement, évoquant des désaccords sur la façon de gouverner du Premier ministre et se disant prêts à voter une motion de censure contre le Gouvernement de celui-ci.

Pourtant, une loi avait été adoptée en 2014 pour tenter de résoudre ces difficultés. Ainsi, par le Political Parties Integrity Act 2014⁹, les députés de la précédente mandature avaient initié une réforme du système de partis en facilitant leur enregistrement et en imposant

⁷ T. Wood, « Poor political governance in Solomon Islands – What use rationale choice explanations ? », <http://devpolicy.org/poor-political-governance-in-solomon-islands-what-can-donors-do20120827/>, 21 août 2012.

⁸ L'aide taïwanaise au développement aux Iles Salomon constitue en effet un facteur déstabilisant de la vie politique nationale et locale. Certains fonds sont discrétionnairement mis à disposition du Premier ministre et on constate un certain laxisme des autorités taïwanaises qui n'exigent aucune transparence sur l'utilisation des fonds sur l'utilisation de l'aide, favorisant ainsi la corruption. Par ailleurs, les députés peuvent utiliser librement les fonds taïwanais au niveau de leur circonscription.

⁹ Political Parties Integrity Act, n° 9 of 2014, 12 juin 2014.

l'affiliation formelle des députés indépendants à des partis politiques enregistrés pour faire partie d'une coalition gouvernementale, disposition inspirée du système mis en place aux Samoa.

Néanmoins, au vu des résultats des élections générales, le texte s'est avéré inefficace, un certain nombre de députés ayant voté le texte en 2014 étant élus en 2015 sans rattachement à un parti politique. Dès lors que plus de la moitié des députés sont indépendants, le Political Party Integrity Act 2014 devenait inapplicable puisque son application stricte aurait conduit à une impossibilité de former un gouvernement. En conséquence, et malgré cette réforme législative, plus de la moitié des membres du Gouvernement sont des députés indépendants.

Ainsi, il apparaît que le mode de scrutin majoritaire uninominal à un tour (dit « *first past the post* »), habituellement considéré comme permettant justement une grande stabilité politique en favorisant le bipartisme, a aux Iles Salomon des effets totalement différents. En effet, ce mode de scrutin se révèle totalement inadapté aux spécificités du comportement électoral de la population puisqu'il entraîne un éclatement de la représentation en favorisant le localisme, le système de partis n'étant absolument pas structurant. Cela illustre de manière éloquente comment la transposition d'un système, éprouvé par ailleurs, dans un contexte qui lui est complètement étranger produit des effets contraires.

Enfin, on peut évoquer deux autres éléments du système politico-juridique qui se révèlent discutables au regard de la composition sociétale salomonaise en ce qu'il a été décidé de ne pas favoriser la prise en compte du caractère traditionnel de la population en ne donnant pas de place à la coutume. Ceci aurait pu se faire de deux manières : le choix du bicamérisme permettant aux autorités coutumières de s'exprimer dans le cadre juridique formel et le pluralisme constitutionnel en accordant une place importante à la coutume dans le système normatif.

Tels n'ont pas été les choix du Constituant en 1978 et en cela, la situation aux Iles Salomon ne diffère pas de celle rencontrée dans la plupart des Etats insulaires du Pacifique. En effet, dans le cadre de la mise en place des constitutions postcoloniales dans le Pacifique, 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 ensemble¹⁰. Cette complexité avait d'ailleurs abouti à une très faible prise en compte de la coutume et des autorités coutumières dans les cadres constitutionnels des jeunes Etats insulaires du Pacifique¹¹.

Ainsi, le Parlement salomonais est depuis l'origine un parlement monocaméral alors même que le bicamérisme est prôné par la doctrine dans le cadre des sociétés divisées car permettant une diversification de la représentation de la population. En effet, A. Lijphart a fait

¹⁰ Y. Ghai, « System of government », *Pacific perspective – Further thoughts on Pacific Constitutions* », vol. 13, n° 2, p. 48.

¹¹ C. David, « La prise en compte de la diversité culturelle lors des transitions constitutionnelles : analyse à partir du cas des États du Pacifique insulaire », Colloque de l'Association Française des constitutionnalistes, Lyon, 26 juin 2014. Téléchargeable sur le site de l'AFDC.

du bicaméralisme un élément central de son modèle de démocratie dans les sociétés divisées¹². 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, afin de représenter au mieux l'ensemble de la population. Un des critères du bicamérisme « fort » réside dans la représentativité différenciée des deux chambres¹³.

Dans ce cadre, la question de la représentation des autorités coutumières au sein du système formel aurait pu légitimement se poser. Pour autant, les Iles Salomon ne font pas exception à la tendance générale dans le Pacifique où l'on constate que les autorités coutumières ont été très peu institutionnalisées au niveau des nouveaux Etats.

Enfin, un autre élément problématique dans le régime politico-juridique salomonais réside dans la place accordée aux règles et pratiques coutumières et l'articulation entre droit coutumier et droit formel. 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* »¹⁴.

Pour autant, si les préambules des différentes constitutions du Pacifique témoignent d'un sentiment de fierté lié aux valeurs culturelles passées et présentes, cette proclamation n'a pas pour autant eu d'effet tangible en termes de système juridique. Si le droit coutumier est reconnu par la Constitution salomonaise comme faisant partie intégrante du système juridique¹⁵, on ne trouve ensuite aucun élément de définition de ce qui est entendu par « droit coutumier ». On ne trouve pas plus d'indications s'agissant de l'articulation entre le droit coutumier et le droit formel ou entre différents droits coutumiers entre eux¹⁶. Les seuls éléments fournis par la Constitution sont que le droit coutumier est supérieur à la common law et l'equity mais qu'il ne s'applique pas s'il est incompatible avec la Constitution et les lois du Parlement. En d'autres termes, la coutume a un rang infra législatif mais reste supérieure à la jurisprudence.

L'imprécision des textes génère de nombreux conflits de normes irrésolus ou tranchés par les juridictions de façon parfois anachronique, faute de directives claires. Se pose notamment de manière récurrente, comme dans tout système dualiste, la question de l'articulation entre droits de l'homme et droit coutumier¹⁷.

¹² A. Lijphart, *Democracy in Plural societies: a comparative exploration*, Yale University Press, 1977 ou encore *The Wave of Power-sharing Democracy*, in *The architecture of democracy : constitutional design, conflict management and democracy*, A. Reynolds Ed., Oxford University Press, 2002 ou *Time Politics of Accommodation : Reflections – Fifteen years later*, 19 Acta Politica 9, 1984.

¹³ C. David, « Quel bicamérisme pour la Nouvelle-Calédonie ? », *Revue Politéia*, n° 20, 2011, pp. 175-186.

¹⁴ C. David, « La prise en compte de la diversité culturelle lors des transitions constitutionnelles : analyse à partir du cas des États du Pacifique insulaire », *op. cit.*

¹⁵ Constitution des Iles Salomon, sch. 3, para. 3.

¹⁶ J. Corrin, « Breaking the mould : constitutional review in Solomon Islands », *op. cit.*

¹⁷ J. Corrin, *ibid.*

En définitive, il apparaît donc que le régime politico-juridique mis en place par la Constitution de 1978 se révèle incapable de saisir les spécificités de la société salomonaise et qu'une réforme constitutionnelle est opportune. Il a fallu le choc d'une guerre civile pour déclencher un processus de révision constitutionnelle, en cours depuis une quinzaine d'années.

II. La quête d'une Constitution « home grown » par un processus de transition constitutionnelle participatif

Le déclencheur du processus constitutionnel en cours a résidé dans des tensions ethniques entre 1998 et 2003 liées à des rivalités foncières entre les populations de Guadalcanal et des populations originaires d'autres régions (notamment Malaïta), qui ont causé une centaine de morts et environ 20.000 déplacés¹⁸. Dans le cadre de la tentative de règlement du conflit par le Gouvernement salomonais, a été signé le Townsville Peace Agreement Act 2000¹⁹, lequel prévoit la mise en place d'un processus de révision constitutionnelle. Celui-ci a été conçu très participatif, la volonté des autorités salomonaises étant de prendre le contrepied de la transition constitutionnelle lors de l'indépendance en s'inscrivant dans un processus s'appuyant sur la participation de la « *communauté politique* » du pays. En effet, l'objectif de construction nationale nécessitait une association de l'ensemble de la population au processus. Il est de ce fait échelonné dans le temps puisqu'il dure maintenant depuis plus de 15 ans.

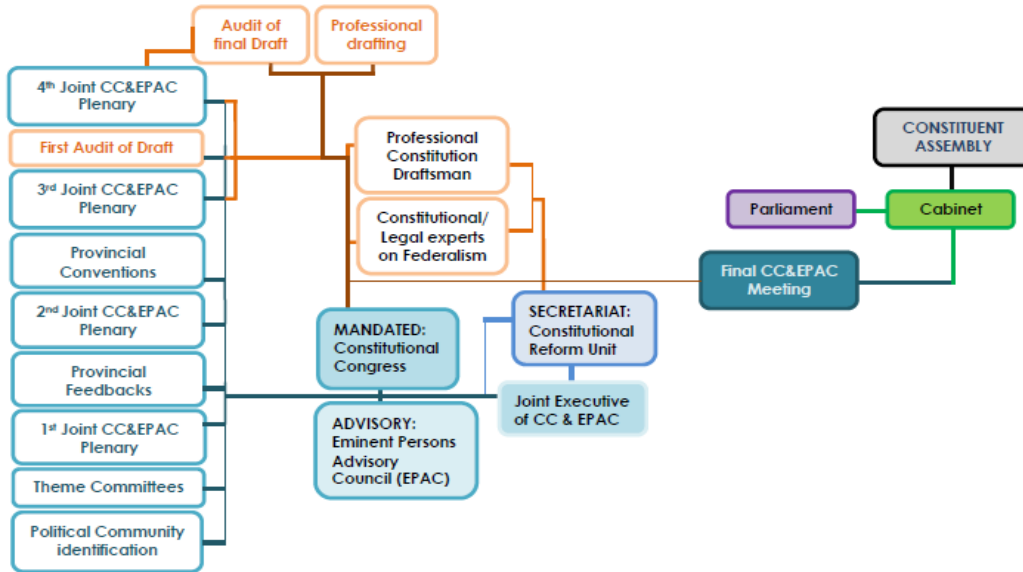
Après un premier projet de constitution rendu public en 2004²⁰, le Gouvernement salomonais a structuré la procédure qui alterne phases de rédaction et de participation, en s'appuyant sur un certain nombre d'organes.

¹⁸ Voir notamment *Politics and State Building in Solomon Islands*, S. Dinnen & S. Firth (eds) Asia Pacific Press, The Australian National University Press.

¹⁹ http://www.vanuatu.usp.ac.fj/sol_adobe_documents/usp%20only/pacific%20law/townsville.htm

²⁰ Draft Federal Constitution of Salomon Islands, 2004 :
<http://www.sicr.gov.sb/DRAFT%20FED%20CONSTITUTION.pdf>

Working Structure of Constitutional Reform Program



Source : www.sicr.gov.sb

Le *Constitutional Congress* est l'organe central opérant dans le cadre de la révision constitutionnelle. Mandaté par le gouvernement suite au livre blanc sur la réforme Constitutionnelle de 2005, il a été mis en place en 2007. Le gouvernement salomonais a fixé le mandat du groupe de travail, sa composition, les termes généraux de la réforme, ainsi que le cadre opérationnel et les lignes directrices. Il est composé à la fois de représentants des provinces, nommés par les exécutifs locaux, et de représentants nationaux pour donner la parole aux différents groupes de la société civile (jeunes, anciens, femmes...). L'objectif est de fournir des perspectives provinciales tout en trouvant un équilibre au niveau national.

Le *Constitutional Reform Unit* apporte un soutien logistique, administratif et technique au *Constitutional Congress*. Celui-ci est par ailleurs assisté de l'*Eminent Persons Advisory Council (EPAC)* qui joue un rôle technique important et qui est composé de personnalités politiques expérimentées et de représentants de toutes les communautés des Iles Salomon. Initialement appelé à représenter les « anciens », il a finalement été décidé d'étendre la représentation au-delà de ce premier cercle.

La collaboration entre le *Constitutional Congress* et l'EPAC s'étant révélée récurrente et fructueuse, le gouvernement a formalisé cette pratique de travail commun en 2011 par la création d'une instance : le *Joint Executive of Constitutional Congress & EPAC*.

A partir de la mise en place des différentes structures, le processus de modification du projet de 2004 a commencé. L'objectif du Congrès était de :

- Définir la « communauté politique » des Iles Salomon et engager cette communauté dans le processus de révision constitutionnelle ;

- Déterminer le contenu d'une nouvelle Constitution ;
- Préparer un rapport détaillé précisant les raisonnements et débats ayant mené au contenu de la nouvelle Constitution ;
- Recommander une procédure de ratification appropriée pour faire entrer en vigueur la nouvelle Constitution.

En 2008, la phase d'identification des « *communautés politiques* » a démarré afin de déterminer dans chaque province, les personnes ressources à consulter. Il apparaît qu'il n'existe pas de source identifiant ou définissant la communauté politique des Iles Salomon. La raison principale avancée est que cette « *communauté politique* », que les Salomonais identifient, existe et opère en dehors du cadre politique et constitutionnel. En effet, la Constitution identifie une communauté « civique » unifiée et non une communauté « ethnique » diversifiée²¹. En conséquence, il s'avérait indispensable de préalablement identifier cette « *communauté politique* » dans le cadre de la rédaction de la nouvelle constitution. Une fois celle-ci identifiée, le Congrès devait planifier une stratégie pour présenter le projet de Constitution à cette communauté.

Cette phase terminée, il s'est agi de mettre en place des comités thématiques et de les réunir. Sept comités thématiques ont été créés :

1. Dispositions fondatrices ;
2. Système politique fédéral et partage de compétences ;
3. Finances publiques et partage des revenus ;
4. Droit et Justice ;
5. Droits et libertés fondamentaux et autres droits ;
6. Institutions constitutionnelles, représentations et services publics ;
7. Transition constitutionnelle.

Le travail thématique a commencé mais rapidement, un changement d'orientation dans la méthode de travail a été initié. Il a été décidé de travailler sur la base du projet de constitution de 2004, plutôt que par thème.

En 2009, a eu lieu la première réunion conjointe du Congrès et de l'EPAC. Lors de cette réunion, les dispositions du projet de Constitution de 2004 ont été examinées article par article. En est issu le « 1^{er} projet de 2009 de la Constitution fédérale des Iles Salomon »²².

Ce projet a fait l'objet de larges consultations au niveau des provinces pendant l'année 2010. Chaque province a formulé ses retours sous forme d'un rapport établi par chaque équipe provinciale du Congrès.

²¹ Information on the Constitutional Congress & EPAC,
[http://www.sicr.gov.sb/About%20Working%20Group%20\(updated%200514\).pdf](http://www.sicr.gov.sb/About%20Working%20Group%20(updated%200514).pdf)

²² First 2009 Draft Federal Constitution of Salomon Islands :
[http://www.sicr.gov.sb/Draft%202009%20Fed_Const%20WebVersion%20\[Completed\].pdf](http://www.sicr.gov.sb/Draft%202009%20Fed_Const%20WebVersion%20[Completed].pdf)

L'ensemble de ses rapports ont été compilés en 2011 lors de la deuxième réunion conjointe du Congrès et de l'EPAC. Après de longs débats, l'instance a validé le « 2^{ème} projet de 2011 de la Constitution fédérale des Iles Salomon »²³.

Afin de permettre aux différentes communautés de se prononcer sur ce projet, des conventions provinciales ont été organisées pour que le public puisse débattre sur le projet et apprécie la prise en compte des remarques formulées sur le projet précédent. Les communautés salomonaises, notamment étudiantes, à l'étranger (Fidji, Vanuatu, Papouasie-Nouvelle-Guinée) ont également été consultées.

Une troisième réunion conjointe du Congrès et de l'EPAC a eu lieu en 2013. Celle-ci a donné lieu à la validation du « 3^{ème} projet de 2013 de la Constitution fédérale des Iles Salomon ». A cette occasion, le projet a fait l'objet d'un audit par des experts extérieurs qui ont participé aux réunions. Parmi eux, figurait le Professeur Y. Ghai, expert constitutionnel ayant participé aux processus de transition constitutionnelle de nombreux Etats du Pacifique et d'Afrique. Il était assisté du Professeur R. Watts, fondateur du Forum des Fédérations.

Sur la base des rapports remis par les experts, une quatrième réunion conjointe du Congrès et de l'EPAC a eu lieu en 2014 afin de valider une 4^{ème} version du projet de Constitution, appelé le « 1^{er} projet de Constitution de 2014 »²⁴. Sept semaines de travail ont été nécessaires pour prendre en compte les retours des experts, en leur présence et avec l'assistance de P. Knight, spécialiste de la rédaction de constitutions.

Cette version a alors été soumise aux équipes provinciales du Congrès constitutionnel à travers le « Public Awareness Program », consistant en une consultation de la population sur le projet, qui s'est déroulé sur l'année 2015 et qui s'est terminé récemment.

Une dernière réunion conjointe du Congrès constitutionnel et de l'EPAC est encore nécessaire pour rédiger la version finale de la Constitution qui sera ensuite transmise au Premier ministre, puis soumis au Cabinet et au Parlement, lequel doit réviser la Constitution actuelle pour permettre la fin du processus de transition constitutionnelle. Enfin, une assemblée constituante adoptera le texte de la constitution. Cette dernière étape est annoncée pour 2016 par le Gouvernement salomonais.

III. Les éléments fondateurs du projet de Constitution

L'analyse qui suit des dispositions du projet de Constitution est basée sur la version provisoire de 2013, les versions ultérieures n'étant pas diffusées. Cette analyse est par ailleurs nécessairement partielle dans la mesure où ce projet comprend près de 300 articles. Dès lors,

²³ 2011 Draft of Federal Constitution of Salomon Islands : <http://www.sicr.gov.sb/2011%20Draft%20Fed%20Const%20of%20SI.pdf>

²⁴ Version non disponible. Voir Constitutional Reform Unit, Reform News, vol. 1, issue 17, January-March 2014, <http://www.sicr.gov.sb/Newsletter%2017.pdf>

le parti pris retenu a été de ne développer que les éléments relatifs aux difficultés soulevées dans la 1^{ère} partie de cet exposé. Seront ainsi évoquées les questions de la forme de l'Etat, de la réforme du système politique, du bicamérisme et enfin du pluralisme constitutionnel.

1. La transformation de l'Etat en Etat fédéral

La transformation de l'Etat salomonais d'une monarchie constitutionnelle de forme unitaire à une république fédérale est clairement affirmée depuis le début du processus. La nature parlementaire du régime est pour sa part préservée.

L'abandon du rattachement à la monarchie britannique et à la Reine Elizabeth II apparaît symbolique au vu de l'objectif poursuivi d'élaborer une Constitution « home-grown ». Il n'appelle à notre sens pas de commentaire particulier.

La transformation de l'Etat salomonais en Etat fédéral semble quant à elle plus questionnée. En effet, une objection majeure soulevée par ses détracteurs réside dans le coût d'une telle mutation en ce qu'elle induit la multiplication des structures (entre 9 à 12 Etats fédérés sont prévus par le projet constitutionnel) telles que les assemblées parlementaires, les structures exécutives, les services judiciaires et les services publics locaux. A cet égard, la banque asiatique de développement a d'ailleurs dès 2005 attiré l'attention sur l'évaluation des coûts et des bénéfices d'un système fédéral sans compter sa mise en place²⁵.

Par ailleurs, est soulevée la question du manque de main d'œuvre qualifiée et de la différence de moyens d'une province à l'autre pour mettre en œuvre les nouvelles fonctions des Etats fédérés : politiques de développement, planification, management financier et opérationnel, réglementation et contrôle.

Cette remarque débouche sur une autre difficulté liée à la forme fédérale de l'Etat : celle de la redistribution des moyens entre les différentes provinces, le système envisagé dans le projet de 2013 et très discuté par certains leaders politiques, prévoyant une redistribution des moyens en fonction de la création de richesse par chaque province. Ainsi, à titre d'exemple, les produits issus de l'exploitation des ressources naturelles seront partagés à hauteur de 70% reversés aux provinces concernées alors que 30% reviendra à l'Etat central. Certains leaders politiques, issus des provinces les plus pauvres, sont opposés au système proposé, évoquant le risque que les provinces les plus riches deviennent plus riches et que les plus pauvres s'appauvrissent.

2. La réforme du système politique

²⁵ Asian Development Bank, « Country strategy and Program Update 2005-2006 : Salomon Islands », cite in J. Corrin, « Breaking the mould : constitutional review in Salomon Islands », *op. cit.*, p. 165

Le projet de Constitution prévoit également la réforme du système politique, à travers d'une part le changement du mode de scrutin et une refonte du système de partis au niveau constitutionnel.

∅ *Le choix du mode de scrutin*

On l'a évoqué dans la 1^{ère} partie de cet exposé, l'une des difficultés rencontrées par le régime politique salomonais réside clairement dans le choix du mode de scrutin. C'est donc tout logiquement que de nombreuses discussions ont eu lieu à ce sujet. Il en ressort un débat portant sur le choix entre un scrutin proportionnel et le vote alternatif. La version du projet de 2013 opte finalement pour le système du vote alternatif, également dénommé « vote préférentiel »²⁶.

Ce choix paraît à première vue opportun, le « vote préférentiel » étant préconisé par une partie de la doctrine politiste pour faire émerger des personnalités consensuelles, rendant plus propices des choix à même de participer à la construction nationale dans les sociétés divisées²⁷. Néanmoins, au regard des effets incongrus du système du « *first past the post* » aux Iles Salomon, il convient d'être prudent sur les effets de ce mode de scrutin tant il apparaît difficile d'anticiper ses conséquences dans le contexte particulier des Iles Salomon. A cet égard, J. Fraenkel, spécialiste des systèmes électoraux dans le Pacifique²⁸, considère que la plupart des systèmes électoraux aux effets bien établis par ailleurs ne fonctionneraient pas forcément aux Iles Salomon du fait du caractère hétérogène de la population salomonaise²⁹.

En tout état de cause, il est clair que le mode de scrutin ne peut à lui seul juguler les difficultés liées à l'instabilité institutionnelle aux Iles Salomon. C'est un ensemble de réformes qui doit être entrepris de manière conjointe.

Un élément important réside notamment dans la délimitation des circonscriptions électorales. Cette question difficile n'est d'ailleurs pas tranchée dans le projet de constitution de 2013, où il est renvoyé à une décision ultérieure. A ce sujet, il apparaît évident que le choix d'une circonscription unique au niveau national aurait un effet stabilisateur beaucoup plus important qu'un découpage au niveau des Etats fédérés, voire infra Etats fédérés. Néanmoins, c'est une option visiblement locale qui semble être prise puisque la section 72 3) du projet de 2013 précise que « *Le siège au Parlement de chaque député sera régional* »³⁰. Toutefois, une note précise que la question des circonscriptions ou des sièges régionaux sera finalisée lors de

²⁶ Sec. 202 1 e) de la version de 2013 de la Constitution : « *elections shall be by preferential voting system* ».

²⁷ Voir par exemple D. Horowitz, *Constitutional design : an oxymoron ?*, in *Designing democratic institutions*, Ian Shapiro & Stephen Macedo eds., Nomo Series n° 42, New York University Press, 2000.

²⁸ Voir notamment J. Fraenkel, « The Political Consequences of Pacific Island Electoral Laws », in *Political Parties in the Pacific Islands*, ed. R. Rich, L. Hambly and M. Morgan. Canberra, Pandanus books, 2006 ; J. Fraenkel, B. Grofman, « Does the Alternative Vote Foster Moderation in Ethnically Divided Societies? The Case of Fiji », *Comparative Political Studies*, 39 (5), 2006, p. 623–651 ; J. Fraenkel, « Oceania's political institutions and transitions », Discussion Paper, 2010/5, SSGM, Australian National University.

²⁹ Interview de J. Fraenkel, « Solomons leaning towards preferential voting system », 20 janvier 2015, <http://www.radionz.co.nz/international/pacific-news/275117/solomons-leaning-towards-preferential-voting-system>

³⁰ Sec. 72 3) : « *The Seat in Parliament of each elected representative shall be known as a Regional Seat* ».

la prochaine réunion du Congrès et de l'EPAC³¹. Il reste à savoir si la 4^{ème} réunion conjointe de 2014 a tranché ou non cette question.

§ L'encadrement du système de partis

La réforme du système politique impose évidemment aussi de repenser le système des partis politiques afin de mieux les insérer dans le paysage politique. A cet égard, le projet de Constitution de 2013 prévoit un certain nombre de dispositions au nombre desquels un enregistrement des partis politiques réservé à ceux disposant d'une assise nationale³² dont les effets sont difficiles à anticiper.

Il est également prévu que le nombre de partis pouvant être enregistrés soit compris entre 3 et 7³³. Une telle disposition, qui pourrait apparaître totalement inacceptable dans le cadre d'une démocratie occidentale et qui pose évidemment question au regard d'une appréhension libérale du droit de former des partis politiques, s'explique néanmoins par la situation particulière des Iles Salomon et des difficultés que doit régler la réforme.

Enfin, afin d'éviter tout communautarisme ou corporatisme, un parti politique ne pourra être fondé ni sur la religion, la langue, la race ou l'ethnie, ni avoir une base corporatiste.³⁴

3. Des questions encore en suspens

Au-delà de la réforme politique, d'autres questions restaient en suspens dans la version du projet de Constitution de 2013 : la question du bicamérisme et celle du pluralisme constitutionnel.

§ Le bicamérisme

Le projet de Constitution de 2013 prévoit un Parlement monocaméral³⁵. Toutefois, la possibilité d'un Parlement bicaméral n'est pas complètement écartée dans la mesure où une note sous l'article 68 prévoit que la réflexion doit être poursuivie sur cette question³⁶.

Dès lors, il apparaît que la traditionnelle chambre haute du parlement que l'on retrouve classiquement dans un Etat fédéral pour représenter les entités autonomes infra étatiques n'est

³¹ Note après la sec. 72 3): « *The question of constituency or regional seats to be finalised at next plenary* ».

³² Sec. 207 du projet de Constitution de 2013.

³³ Sec. 206 1) du projet de Constitution de 2013.

³⁴ Sec. 208 du projet de Constitution de 2013.

³⁵ Sec. 68 du projet de Constitution de 2013.

³⁶ Note sous la sec. 68 : « *The next Plenary acknowledged and noted that further work on the arrangement for a second chamber to be worked out for submission to the next Plenary for a decision whether or not to have a second chamber after consultation with each Provincial Executives/ Honiara City Council* ».

pas envisagée. Un conseil des Etats³⁷ est prévu mais sous la forme d'une instance consultative, ne faisant pas partie du Parlement, ce qui ampute la réforme fédéraliste d'un attribut pourtant essentiel, les Etats ne participant pas directement au processus législatif national. Dès lors, on peut s'interroger sur ce qu'il est éventuellement envisagé en termes de seconde chambre. La réforme paraît donc sur ce point inachevée.

⌘ *Le pluralisme constitutionnel et la place du droit coutumier*

S'agissant de la place du droit coutumier, l'attachement à la coutume et à la culture est proclamé dès le préambule de la Constitution et tout au long du texte. Il fait l'objet de dispositions nouvelles dans le cadre du projet.

⌘ La possibilité de mettre en place des organes juridictionnels de justice traditionnelle localement mais de manière limitée

La section 139 prévoit que dans la mesure où cela reste compatible avec les dispositions constitutionnelles, les clans ou communautés tribales ou toute section de ces communautés ont le pouvoir d'administrer leur propre système de justice.

Néanmoins, il est précisé que l'organe de justice traditionnelle local sera compétent pour régler le litige conformément à la coutume locale sauf si son application s'avère :

- ✓ incompatible avec les dispositions de la Constitution ou de tout texte législatif ;
- ✓ trop sévère ou « *répugne à l'humanité en général* »;
- ✓ ne pas être acceptable dans une société démocratique.

La rédaction très imprécise des deux dernières limitations risque d'être de nature à générer des difficultés d'interprétation. En cela, la réforme ne semble aucunement résoudre les difficultés existant déjà s'agissant de l'articulation entre droit coutumier et droits de l'homme.

Ceci semble d'autant plus vrai qu'une note insérée sous la section 40 du projet de 2013 évoque la possibilité d'une disposition prévoyant que les pratiques coutumières peuvent justifier une atteinte aux droits et libertés fondamentaux sous certaines réserves. Ainsi, il est précisé que la prochaine réunion plénière (celle ayant eu lieu en 2014) pourra introduire une nouvelle section permettant de restreindre les droits et libertés fondamentaux des individus pour appliquer des règles et pratiques coutumières, à condition que les restrictions, interdictions, limitations ou réserves « *ne soient pas sévères, qu'elles soient raisonnablement justifiables dans une société démocratique et ne répugnent pas à l'humanité en général* »³⁸.

³⁷ Sec. 132 à 134 du projet de Constitution de 2013.

³⁸ Version originale : ... « *are not harsh, reasonably justifiable in a democratic society and are not repugnant to general humanity* ».

§ La création de gouvernements communautaires³⁹

Une autre nouveauté introduite dans le projet de Constitution réside dans la possibilité de créer des gouvernements communautaires. La section 141 du projet de 2013 précise en effet que : « *Un Etat, ses communautés et toute personne doit avoir, en application de cette Constitution, le droit de participer complètement à travers des procédures déterminées par eux, en concevant des mesures gouvernementales, administratives ou autres de gouvernance démocratique à travers des gouvernements communautaires* ».

Les gouvernements communautaires doivent être l'expression collective du peuple dans le cadre d'un fédéralisme trouvant sa source dans les tribus, les clans, les lignages, les familles ou tout autre groupe coutumier. La philosophie de cette disposition réside dans l'ambivalence dans laquelle se trouvent les structures coutumières actuellement. D'un côté, les autorités coutumières régissent de manière bien plus prégnante que le système formel la vie quotidienne des populations – particulièrement les populations rurales – du fait notamment de leur proximité mais également de leur ancrage culturel. D'un autre côté, cette même population, et particulièrement les femmes et les jeunes, aspire à une modernisation des structures coutumières et de leur mode de fonctionnement. Tel est l'esprit que semble vouloir insuffler le chapitre 13 du projet de Constitution de 2013.

On peut le constater, malgré la durée du processus de transition constitutionnelle et son caractère extrêmement participatif, la nouvelle Constitution des Iles Salomon peine à être finalisée. Au surplus, la version qui sera finalement adoptée – en 2016 ou plus tard – sera nécessairement imparfaite (mais une Constitution ne l'est-elle pas toujours ?).

Les difficultés rencontrées aux Iles Salomon ne sont néanmoins pas endémiques à ce petit Etat insulaire du Pacifique. Elles posent la sempiternelle question de l'inadaptation des concepts constitutionnels occidentaux appliqués aux sociétés traditionnelles. Autrement dit, il pose la question de l'inadéquation du concept d'un Etat globalisant et structurant pour des sociétés organisées par ailleurs de façon hétérogène et selon des règles souvent étrangères au concept de démocratie telle qu'appréhendue par le regard occidental. Or, à bien des égards, ces pratiques peuvent être regardées en changeant de prisme. Elles apparaîtront alors non pas forcément contraires aux valeurs démocratiques mais différentes.

Telle devrait peut-être être la démarche à adopter pour trouver un système qui corresponde mieux aux réalités socio-culturelles des sociétés concernées. Mais il y aurait alors certainement une ambivalence entre l'organisation interne impliquant de se départir du concept d'Etat tel qu'appréhendé par la pensée occidentale et l'organisation internationale où la structure étatique s'avère indispensable. C'est là une quadrature du cercle qui risque de demander beaucoup d'imagination et d'indépendance d'esprit pour être résolue...

³⁹ Section 141 (2) du projet de Constitution de 2013.