

LA TRANSITION CONSTITUTIONNELLE AU VANUATU

Morsen Mosses

Docteur en droit public, Université du Pacifique Sud, Vanuatu

90

Les Nouvelles-Hébrides (Vanuatu depuis 1980) ont été colonisées par la France et la Grande-Bretagne de 1906 à 1980. Le pays constituait une société complexe où cohabitaient différents groupes de personnes ou d'ethnies (les autochtones, les Anglais, les Français, les Vietnamiens). L'accession à l'indépendance ne s'est donc pas faite sans heurts. En effet, dans de telles sociétés dites complexes, la transition constitutionnelle peut parfois être complexe et tendue. Dans cet article, nous examinons le cas du Vanuatu. Dans un premier temps, nous élucidons les questions problématiques ayant suscité la revendication d'indépendance. Dans un deuxième temps, nous abordons la marche ou les principaux événements notamment politiques menant à l'indépendance. Dans un troisième temps, nous verrons les opposants ou les mouvements d'opposition à l'Indépendance. Enfin, nous aborderons quelques éléments importants à prendre en compte lors de la transition constitutionnelle ou institutionnelle. Ces éléments pourraient servir d'exemple pour la Nouvelle-Calédonie ou d'autres pays en transition constitutionnelle.

I. LES QUESTIONS PROBLÉMATIQUES AYANT SUSCITÉ LA REVENDICATION DE L'INDÉPENDANCE

Pendant la colonisation des Nouvelles-Hébrides par la France et la Grande-Bretagne, le principal constat fait par les autochtones des Nouvelles-Hébrides était celui d'inégalités croissantes entre eux-mêmes et les colons européens dans plusieurs domaines dont le foncier, le statut des autochtones en tant que sujets de droit, la culture autochtone...

A. Les problèmes liés aux questions foncières

Le principal problème concernait les questions foncières. Avant la mise en place du Condominium par la Grande-Bretagne et la France en 1906, puis en 1914, un petit pourcentage des terres avait déjà été capté par les missionnaires, les commerçants et les planteurs venant de ces puissances. Après la mise en place du Condominium, de plus en plus d'Européens sont arrivés sur le territoire des Nouvelles-Hébrides pour acquérir des terres. En fait, le Condominium permettait aux Européens d'acquérir facilement des terres étant donné qu'ils pouvaient compter sur la protection nécessaire de la police coloniale face à la résistance des autochtones¹. Cependant, les terres ont été souvent mal acquises. Leur prix d'achat était souvent plus bas que leur valeur et certaines transactions ont été faites de manière informelle (les documents juridiques constatant

1 - Van Trease, H., « Les origines coloniales de la politique de Vanuatu », in Howard Van Trease, *La Politique Mélanésienne, Stael Blong Vanuatu*, Macmillan Brown-Centre for Pacific Studies, University of Canterbury and Institute of Pacific Studies University of South Pacific, Christchurch/Suva, 1995, 3, p. 8-11.

la vente ou l'achat des terres sont parfois inexistantes). Ainsi, par exemple, à l'insu des propriétaires coutumiers, des terres de la petite île d'Ifira (sur Efate) ont été enregistrés par le Tribunal mixte puis vendues et subdivisées par des Européens². Selon l'article 22 de la Convention de Londres, qui a fait des Nouvelles-Hébrides un territoire d'influence commune, la validité d'un titre foncier ne pouvait être remise en question s'il était prouvé qu'il avait été établi en toute bonne foi entre Européens.³

Généralement, les terres achetées étaient subdivisées et vendues et changeaient constamment de mains. Par conséquent, les différends étaient fréquents non seulement entre les Européens et les autochtones des Nouvelles-Hébrides, mais également entre les Européens eux-mêmes. Les deux gouvernements coloniaux étaient incapables de se mettre d'accord sur la voie à suivre pour régler les problèmes fonciers. Au final, la position officielle des deux gouvernements sur la question des terres appropriées était que la validité des titres enregistrés ne pouvait être remise en question⁴.

Vers le milieu des années 1960, les terres devinrent la question politique la plus importante aux Nouvelles-Hébrides et le catalyseur du mouvement nationaliste qui devait mener le pays à l'indépendance⁵. Les premières oppositions contre l'appropriation des terres par les Européens ont eu lieu sur l'île de Santo (Fanafo). Jimmy Stevens, le leader du mouvement Nagriamel et ses partisans se prononcèrent contre l'acquisition toujours plus importante (de plus en plus vers l'intérieur des terres) d'hectares de terrain par les planteurs et les compagnies européennes. Ils contestaient le fait que le Tribunal mixte enregistrait ou pouvait enregistrer les immenses superficies que les planteurs et les compagnies européennes exploitaient. Pour Jimmy Stevens et ses partisans, la brousse dense, notamment de Fanafo, était terre indigène que les Européens n'avaient aucun droit à revendiquer. Il en fut de même à Mallicolo où les villageois de Tautu protestèrent également contre l'acquisition par les Plantations Réunies des Nouvelles-Hébrides (PRNH) de nouvelles portions de terres. Enfin, ces protestations furent aussi celles des habitants d'Ifira (Efate) qui s'étaient également opposés à l'appropriation de leurs terres par les Européens résidents de Port-Vila. Comme mentionné, les terres appropriées étaient ensuite subdivisées et revendues pour faire du profit.

B. La situation de non-droit (ou le manque de statut) des autochtones

Pendant la période coloniale, les autochtones pouvaient opter soit pour le système français (ainsi être régis par le droit français applicable en Nouvelles-Hébrides) soit le système britannique (et être assujetti de ce fait au droit anglais applicable également en Nouvelles-Hébrides). Les deux textes constitutionnels⁶ des Nouvelles-Hébrides, en vigueur pendant la période coloniale, ne reconnaissaient pas les autochtones non optants comme des sujets de droit français ou britannique. Conformément au protocole de 1914, les deux administrations coloniales pouvaient édicter des

2 - *Idem*, p. 15.

3 - *Convention de Londres relative aux Nouvelles-Hébrides, entre la France et le Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande*, 20 octobre 1906, T. F. 856 ; voir aussi Howard Van Trease, *supra* note 1, p. 11.

4 - Van Trease, H., *idem*.

5 - *Idem*, p. 13.

6 - La Convention de Londres de 1906 (dont le but a été de renforcer la coopération entre la France et la Grande-Bretagne dans le domaine du maintien de l'ordre et de la protection des personnes et des biens de citoyens français et britanniques en Nouvelles-Hébrides). Le protocole franco-britannique relatif aux Nouvelles-Hébrides du 6 août 1914 avait pour principal but de mettre en place une organisation juridictionnelle permettant une administration conjointe des Nouvelles-Hébrides par la France et la Grande-Bretagne.

règlementations mixtes s'appliquant à l'ensemble de la population des Nouvelles-Hébrides, mais on ignore si le Condominium avait l'intention que celles-ci régissent les comportements des autochtones. Au final, les autochtones non optants étaient régis par leurs propres coutumes. En cas de litige entre un autochtone et un Européen, la loi nationale de ce dernier s'appliquait.

C. La non-reconnaissance ou le manque d'importance accordé à la coutume autochtone

Avant l'arrivée des Européens, la coutume jouait un rôle primordial dans la vie des autochtones. Pendant la colonisation, les gouvernements européens n'étaient pas prêts à reconnaître les coutumes des autochtones. Le Condominium ne régulait pas directement les affaires autochtones. Les tribunaux autochtones mis en place appliquaient essentiellement le droit colonial (même s'ils étaient autorisés à appliquer la coutume). Un Code pénal autochtone fut édicté mais il ne contenait aucun élément de droit coutumier (même s'il en a été prévu dans le Protocole).

II. LE CHEMIN VERS L'INDÉPENDANCE

Face au constat des inégalités mentionnées plus haut, l'Association culturelle des Nouvelles-Hébrides fut créée en 1971 par trois anglophones, dont Walter Lini, pour revendiquer les droits du peuple des Nouvelles-Hébrides, en particulier les droits fonciers. Cette association deviendra le Parti National des Nouvelles-Hébrides (PNNH), le premier parti politique anglophone du pays. Le PNNH engagea le combat en ce qui concerne la revendication des terres et fit appel au respect de la coutume – ces revendications constituèrent la base de son mouvement politique visant à acquérir l'indépendance politique.⁷ La demande de l'indépendance du PNNH fut soutenue par l'administration britannique. L'administration française reçut quant à elle par Paris l'ordre de s'y opposer. Les craintes de la France étaient que l'accession à l'indépendance du Vanuatu allait attiser le feu indépendantiste dans les territoires français du Pacifique tels que la Nouvelle-Calédonie ou encore la Polynésie française.

À partir de 1973, face à l'activisme du PNNH, les colons français et les leaders francophones des Nouvelles-Hébrides ont formé différents partis dont l'Union des Communautés des Nouvelles-Hébrides (UCNH) et le Mouvement pour l'Autonomie des Nouvelles-Hébrides (MANH) et ont organisé différentes manifestations pour s'opposer à l'indépendance.

En 1975, avec l'accord des gouvernements coloniaux, les premières élections pour élire la première assemblée représentative ont eu lieu. Le PNNH a remporté la plupart des voix, mais ne constituait pas la majorité à l'Assemblée (d'autres membres étant élus par des groupes d'intérêts économiques) et par conséquent ne pouvait former le gouvernement.

Les négociations continuèrent entre le PNNH et les gouvernements coloniaux. En 1977, le PNNH prit le nom de Vanua'aKu Party (VP) et boycotta les élections de 1977 dont le système proportionnel avantagéait nettement la population urbaine et donc la minorité européenne. Il en résulta que les candidats des partis d'opposition furent élus au sein de l'Assemblée représentative avec George Kalsakau comme principal ministre. Mais le VP ne reconnut pas le gouvernement de Kalsakau et forma un Gouvernement Populaire Provisoire (GPP). Ceci conduisit à des

7 - Sethy John Regenvanu, *Laef Blong Mi: From Village to Nation: An Autobiography*, Institute of Pacific Studies/ University of the South Pacific, Suva, 2004, p. 100.

affrontements entre les supporters de VP et l'opposition. Les tensions engendrées forcèrent les gouvernements coloniaux à dialoguer avec le VP et le plan d'action Dijoud (du nom du secrétaire d'État aux DOM-TOM, Paul Dijoud) fut adopté et posa les conditions d'accession à l'indépendance (formation d'un gouvernement d'unité nationale, rédaction d'une Constitution garantissant la préservation de la langue françaises...)⁸.

En 1978, un gouvernement d'unité nationale fut créé avec comme chef-ministre le père Gérard Laymang, chef de file des francophones. En 1979, ce gouvernement nomma un comité constitutionnel (composé des représentants du gouvernement, des différents partis politiques et des chefs et des églises) pour rédiger la Constitution du Vanuatu.

Deux experts en droit constitutionnel, Yash Gain et Charles Zorgbibe, furent retenus par les gouvernements coloniaux pour assister le comité dans la rédaction de la Constitution. Une fois la rédaction finalisée, le comité voyagea dans toutes les îles de l'archipel pour expliquer le projet constitutionnel aux citoyens. La population était généralement en faveur de l'indépendance.

Le 5 octobre 1979, le projet constitutionnel fut approuvé par tous les membres du comité de rédaction. Le 23 octobre de la même année, par un échange de notes, les deux gouvernements coloniaux approuvèrent le projet constitutionnel. Quelques mois plus tard, le VP remporta les premières élections générales au suffrage universel avec une majorité de deux tiers et demanda l'indépendance. Le 30 Juillet 1980, les Nouvelles-Hébrides accédèrent à l'indépendance et devinrent la République du Vanuatu.

III. LES OPPOSANTS À L'INDÉPENDANCE

L'accession à l'indépendance ne s'était pas faite sans heurts. La principale rébellion a été conduite par Jimmy Stevens à Santo. Leader du mouvement Nagriamel, ce métis originaire de l'île de Tongoa (Vanuatu) et d'Écosse, était l'un des farouches opposants à l'indépendance. Ayant plusieurs sympathisants à Santo, son parti militait pour la restitution des terres aliénées et le retour à la vie traditionnelle⁹. Soutenu par des riches commerçants et immobiliers américains (dont la Fondation Phoenix) voulant faire de Santo la capitale des paradis fiscaux, Jimmy Stevens déclara Santo « République indépendante de Vemarama » et s'en proclama président. Avec ses partisans et les modérés francophones, il n'acceptait pas les résultats des élections générales de 1979 et préparait une sécession du reste du Vanuatu.

Jimmy Stevens ouvrit alors un bureau à Luganville qu'il nomma Gouvernement provisoire de Vemarama. En mai 1980, ses partisans, dont des modérés français et métis ainsi que des habitants de brousse, attaquèrent un poste de police britannique et un paddock anglais, résidence d'un certain nombre de fonctionnaires Ni-Vanuatu anglophones. Ils s'emparèrent de l'aéroport de Pekoa et bloquèrent les routes de Luganville. Des affrontements eurent lieu entre les supporter des VP et les modérés à Santo, mais aussi à Tanna et à Mallicolo.

Walter Lini demanda aux commissaires français et britannique l'intervention de la police à Santo. Le Commissaire britannique donna rapidement son accord. Cependant, le commissaire français refusa une telle intervention étant donné la présence des modérés et des francophones

8 - Voir dans ce sens Van Trease, H., *supra*, note 1, p. 41.

9 - *Idem*.

dans le mouvement anti-indépendant à Santo. L'intervention policière n'eut jamais lieu. Dans le Condominium, des décisions devaient être prises conjointement par les deux administrations.

Les enquêtes ont révélé que l'administration française soutint les rebelles de Santo sachant que ceux-ci étaient alliés à l'extrême droite de la Nouvelle-Calédonie dont le but était de réunir les îles de Santo, Tanna et les îles Loyauté pour former un État-tampon entre la Nouvelle-Calédonie et Vanuatu¹⁰. La France voulait séparer les îles Loyauté (à prédominance mélanésienne) et permettre aux colons français de contrôler la Grande terre (où les Kanak ne formaient que 25 % de la population à l'époque).

Ce projet caché de la France ne se réalisa pas. Le 18 août 1980, à la demande de Walter Lini, l'armée papoue intervint à Santo, Tanna et à Mallicolo pour stabiliser la situation. Des arrestations furent effectuées et Jimmy Stevens, arrêté, jugé pour son rôle dans la rébellion et condamné à plus de quatorze années de prison. Plusieurs personnes impliquées furent de même arrêtées et jugées et un peu plus de 200 résidents français furent déportés en Nouvelle-Calédonie.

IV. DES ÉLÉMENTS IMPORTANTS À PRENDRE EN COMPTE LORS DE LA TRANSITION CONSTITUTIONNELLE : LEÇONS POUR LA NOUVELLE-CALÉDONIE ?

Le cas du Vanuatu nous montre que plusieurs éléments doivent être pris en considération lors de la transition constitutionnelle et institutionnelle d'un pays. Nous allons ici nous limiter à quatre éléments qui nous semblent fondamentaux. Il s'agit tout d'abord de l'importance du consensus entre les différents groupes lors du processus de transition constitutionnelle. Ensuite, ce processus doit chercher à résoudre ou du moins à tenter de résoudre les conflits ou tensions potentiels entre les différents groupes, notamment ethniques. La participation publique est un autre élément fondamental dans ce processus. Cela donne à chacun le sentiment d'appartenance à la société dans laquelle il ou elle vit. Enfin, tout processus de transition constitutionnel doit prendre en compte le contexte local et particulier du pays.

A. Les consensus

Dans les sociétés complexes, telles que celle des Nouvelles-Hébrides d'alors ou encore de la Nouvelle-Calédonie d'aujourd'hui, où il existe différents groupes présentant des intérêts divers, il est absolument fondamental de négocier et d'arriver à des consensus.

Au Vanuatu, dans le processus de négociation vers l'indépendance du pays, la mise en place d'un gouvernement provisoire a été un élément important puisque celui-ci a ensuite procédé à la nomination d'un comité constitutionnel dans lequel on pouvait noter la présence de représentants des différents partis politiques, des groupes et des communautés, mais aussi d'experts en droit constitutionnel. Par ailleurs, lors de la rédaction du projet constitutionnel, des négociations eurent lieu entre ces différents groupes afin d'arriver à des consensus qui prenaient en compte les intérêts primordiaux des uns et des autres. Les négociations ont abouti, entre autres, à la reconnaissance du français et de l'anglais comme langues officielles du Vanuatu.

10 - Voir dans ce sens Van Trease, H., supra note 1, p. 52.

Les négociations peuvent parfois être longues et difficiles à mener. Mais elles sont fondamentales pour arriver à des accords. Le 18 septembre 1979, le dernier jour de travail du comité constitutionnel du Vanuatu, elles durèrent jusqu'à 2 heures du matin. Vers 3 heures du matin, ayant le sentiment que le travail avait été accompli, tous les membres du comité se rendirent au restaurant L'Houstalet pour savourer une soupe à l'oignon.

Aussi, dans de tels processus et périodes de négociation, la cohésion sociale, le traitement égalitaire et le respect mutuel doivent occuper une place non négligeable. L'idée du multiculturalisme mis en avant dans lors de l'indépendance du Vanuatu est particulièrement importante. En effet, pour toute société complexe telle que celle du Vanuatu, le multiculturalisme est un élément clé dans la résolution des conflits ou des tensions existant entre les différents groupes ou ethnies.

B. La résolution ou la tentative de résolution des conflits ou de tensions sociales

Lors de la transition constitutionnelle, pour éviter que les conflits ou les tensions entre les différents groupes ne s'enveniment, le nouveau cadre constitutionnel ou institutionnel à établir doit répondre ou tenter de répondre aux problématiques soulevées jusque-là.

Ainsi, en ce qui concerne les problématiques foncières des Nouvelles-Hébrides susmentionnées, la nouvelle Constitution mit en place un système de tenure foncière coutumière qui prônait la propriété collective. L'article 73 de la Constitution dispose ainsi que les terres appartiennent aux propriétaires coutumiers¹¹. Parallèlement, un système de bail foncier fut prévu dans la Constitution pour accommoder la situation des colons français et anglais qui occupaient jusque-là les terres acquises pendant la colonisation.

De plus, par souci de justice sociale et d'égalité économique, l'article 5(1)(k) de la Constitution du Vanuatu permet, entre autres, une discrimination positive. Il souligne qu'une loi ne contrevient pas aux dispositions relatives aux droits fondamentaux dans la mesure où elle prévoit des dispositions pour le bénéfice particulier, le bien-être, la protection ou l'amélioration des conditions des femmes, des enfants et des jeunes, des membres de catégories défavorisées, ou des habitants de zones moins développées¹².

C. La participation publique : légitimité et sentiment d'appartenance

La participation publique au processus de transition constitutionnelle est également fondamentale. Il est important que le peuple, notamment chaque groupe ethnique, ressente un sentiment d'appartenance au pays. Cela légitime le processus de transition constitutionnelle aux yeux de chacun et évite aussi de possibles tensions ou conflits entre groupes ethniques. Ainsi, en Nouvelles-Hébrides, comme mentionné, une fois la rédaction de la Constitution complétée, les membres du comité constitutionnel ont parcouru les îles de l'archipel afin d'expliquer le projet constitutionnel aux citoyens. Une grande majorité de ces derniers étaient en faveur de l'indépendance et de la nouvelle Constitution. Il est aussi important de mentionner que la Constitution a été rédigée par un comité composé par les représentants des différents partis politiques nationaux, mais aussi des représentants des chefs, des églises... Il s'agissait alors d'un projet national mené par

11 - Article 73, Constitution du Vanuatu : « Toutes les terres situées dans le territoire de la République appartiennent aux propriétaires coutumiers indigènes et à leur descendance ».

12 - Article 5 (1) (k) de la Constitution du Vanuatu.

les citoyens et en aucun cas d'un projet issu des gouvernements coloniaux. On se souvient que ces deux derniers avaient chacun nommé, avec l'accord du gouvernement provisoire, un expert en droit constitutionnel pour assister le comité dans le travail de rédaction de la Constitution.

D. La prise en compte du contexte local

Quel que soit le pays, lors de la transition constitutionnelle, le cadre constitutionnel ou institutionnel proposé doit prendre en compte le contexte local. Ainsi, au Vanuatu, il était important que la Constitution reconnaisse les valeurs traditionnelles du pays et fasse de la coutume une source de droit. En effet, une grande majorité de la population vanuataise vit dans les communautés rurales et ce, selon leurs propres coutumes. De plus, le foncier est un élément fondamental dans la société vanuataise. Les Ni-Vanuatu s'attachent à leurs terres et pour beaucoup le travail de la terre ou l'agriculture de subsistance est leur seule source de revenus et de moyen de survie. Ainsi, l'article 74 de la Constitution du Vanuatu dispose que la coutume constitue le fondement de la propriété foncière dans le pays¹³. Ainsi, en ce qui concerne les terres coutumières, les disputes foncières se doivent d'être résolues selon les coutumes du lieu ou de l'île. Dans ce sens, la nouvelle Constitution a tenté de concilier à la fois les valeurs ou les droits collectifs et individuels.

Dans le domaine des lois applicables au moment de l'indépendance, la Constitution a reconnu que les lois françaises et anglaises devaient continuer à s'appliquer à moins qu'elles ne soient révoquées par le Parlement ou qu'elles soient incompatibles avec le statut de l'indépendance du Vanuatu¹⁴.

En ce qui concerne les langues, comme mentionné, le français, l'anglais et le bislama ont été reconnus comme langues officielles du Vanuatu (le français et l'anglais étant des langues d'éducation)¹⁵.

La double nationalité (voulue par l'administration française) n'a pas été retenue par le comité constitutionnel, mais la modification constitutionnelle de 2013 la permet désormais¹⁶.

CONCLUSION

Il faut constater que la revendication d'indépendance du Vanuatu par l'élite locale est la conséquence du constat d'injustices et d'inégalités engendrées par le colonialisme vis-à-vis des autochtones. En raison des divisions entre les francophones soutenus par la France et les anglophones soutenus par la Grande-Bretagne, la transition constitutionnelle qui eut lieu par la suite ne s'était pas faite sans heurts. Les événements de Santo en témoignent. Cependant, force est de constater que la transition constitutionnelle s'est finalement accomplie. Les élections démocratiques ont eu lieu, la Constitution a été rédigée et adoptée et les institutions ont été mises en place afin de guider le pays sur le chemin de la liberté.

13 - Article 74 de la Constitution du Vanuatu.

14 - Article 95(2) de la Constitution du Vanuatu.

15 - Article 3 de la Constitution du Vanuatu.

16 - Constitution (sixth) (amendment) Act N. 27 of 2013.