

REMARQUES SUR LA REPRÉSENTATIVITÉ DES ILES COOK DANS LES RAPPORTS INTERNATIONAUX.

Yves-Louis SAGE¹

INTRODUCTION.

"A plusieurs reprises ces dernières années, les médias ont marqué leur intérêt pour les institutions des îles Cook", relevait un auteur ²

Cette remarque pourtant faite en 1985, conserve aujourd'hui toute son actualité, le phénomène s'étant certainement largement amplifié au fil des ans ³. Il suffit pour s'en convaincre de se référer aux déclarations régulières d'une partie de la classe politique du Territoire de la Polynésie Française qui ne manque aucune occasion pour rappeler, que l'organisation institutionnelle des îles Cook représente, pour ce territoire d'Outre Mer un modèle, si ce n'est l'unique modèle vers lequel il doit tendre.

Cette conviction est d'autant plus profondément ancrée dans l'esprit de nombre de décideurs politiques locaux qu'ils ont su tisser sur la base de rapports personnels, des liens de coopération économique et scientifique avec les îles Cook, liens que beaucoup souhaitent voir étendus aux rapports institutionnels.

De prime analyse, on concédera volontiers que ces deux groupes d'îles présentent au delà de leur position géographique, d'indéniables similitudes entre eux, qui pour ne reprendre que les plus importantes apparaissent dans:

- Une population autochtone d'origine "maori",
- un fort pourcentage de population métissée,
- un maintien plus ou moins fort, mais toujours présent, des liens avec une ancienne puissance coloniale,

1 Maître de Conférences (Université Française du Pacifique).

2 P.LECHAT, "*Radioscopie du statut des îles Cook.*" Les Nouvelles de Tahiti. Vendredi 2 Août 1985.

3 Avec un net ralentissement cependant depuis quelques mois, en raison de l'élaboration du Pacte de Progrès.

- et enfin une apparente unité de leur modèle institutionnel, puisque si la loi statutaire de 1996⁴ précise que le territoire de la Polynésie Française est "un territoire d'outre-mer doté d'un statut d'autonomie qui exerce librement et démocratiquement, par ses représentants élus, les compétences qui lui sont dévolues par la présente loi.", la Constitution de 1965⁵ des îles Cook dispose quant à elle que ce pays " s'administre de manière autonome."

Mais une fois dépassé le stade de ce premier constat quelque peu superficiel, des différences beaucoup plus marquées qu'il n'y paraît, apparaissent.

La première d'entre elles⁶ et sans doute la plus fondamentale, concerne le véritable cadre institutionnel dévolu à chaque territoire.

En effet bien qu'État associé à la Nouvelle Zélande, les îles Cook forment un Etat indépendant et souverain, sa constitution du 4 août 1965 lui ayant conféré beaucoup plus que la simple autonomie interne⁷ que connaît le territoire de la Polynésie Française, ce dernier demeurant un territoire d'outre-mer, dépendant à beaucoup d'égards de la France métropolitaine.

Les observations qui suivront, porteront sur l'évocation du processus ayant présidé à l'élaboration du cadre institutionnel de la Polynésie Française et des îles Cook, l'accent étant plus particulièrement mis sur ces dernières. Corollaire de cette évolution, les difficultés tendant à faire reconnaître par l'ensemble des institutions internationales, les îles Cook en tant qu'État souverain seront aussi envisagées.

⁴ Loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996, modifiée par la loi organique n° 96-624 du 15 juillet 1996 (J.O.R.F du 13 avril 1996, p.5693 et J.O.P.F n°5 du 23 avril 1996 p. 216). Les statuts précédents du territoire de la Polynésie Française mettaient déjà l'accent sur son autonomie de ce Loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du Territoire de la Polynésie Française et n° 90-612 du 12 juillet 1990 modifiant ledit statut.

⁵ Cook Islands Constitution 1965 et Cook Islands Constitutional Amendment 1982; Pacific Constitutions volume I.Polynesia University of the South Pacific.Suva 1982.

⁶ Il subsiste encore bien d'autres différences, toutefois les développements qui suivront se limiteront à deux aspects uniquement des statuts de ces deux entités territoriales. Pour la suite de notre propos, nous emploierons volontairement le terme "statut" pris dans le sens général d'ensemble de dispositions légales qui garantissent les droits d'une collectivité.

⁷ G. POWLES et M.PULEA. "*Pacific courts and Legal Systems* " p 300 et s. University of the South Pacific en association avec la faculté de droit de Monash. 1988.

Toutefois dans un premier temps pour mieux sérier le sujet, un bref rappel historique s'impose. On constatera que tant les îles Cook que la Polynésie Française connurent l'une et l'autre, une évolution institutionnelle dont la principale caractéristique commune fut de recouvrer partiellement ou entièrement, mais toujours par étapes successives, une souveraineté qui fut la leur avant d'être colonisées⁸.

Ce mouvement d'émancipation s'est inscrit à des degrés divers dans le processus de décolonisation dont les conséquences furent différentes selon la puissance coloniale (en l'occurrence Française et néo-zélandaise) qui l'a entreprise⁹.

BREF RAPPEL HISTORIQUE SUR L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DES DEUX TERRITOIRES

A - LES ÎLES COOK.

1888-1901:

Découvertes par James Cook en 1773, proclamées Protectorat Britannique en 1888, les îles Cook furent jusqu'en 1901 conjointement administrées par la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande.

On relèvera que de 1891 à 1897, date de sa dissolution, un Parlement Fédéral regroupant les îles composant l'archipel de Cook avait été mis en place, conférant ainsi à chaque île une relative autonomie pour la gestion d'affaires purement locales.

1901-1915:

A partir de 1901, la colonie de Nouvelle-Zélande (par l'effet combiné de l'Ordre Impérial du 13 Mai 1901 entérinant l'acte de cession consenti par les chefs coutumiers des îles Cook à la Grande-Bretagne et de la proclamation néo-zélandaise du 10 juin 1901), voyait ses frontières modifiées. Les îles Cook devenaient alors partie intégrante de la Nouvelle-Zélande¹⁰.

⁸ On peut ici se référer au concept "d'émancipation". J.F. AUBY, "*Droit des collectivités périphériques Françaises*". P.U.F, collection droit fondamental 1992, p 15 à 22.

⁹ GONIDEC, "*L'évolution des Territoires d'Outre-Mer depuis 1946* ", Rev.jur.Pol.Union.Fra.1957 et 1958. F.H. CORNER, "*New Zealand and the South Pacific* ", 1961, New Zealand journal of Public Administration.

¹⁰ D'un point de vue strictement légal il s'agit là d'une annexion.

L'acte du 10 Juin 1901 allait fournir le cadre général des relations entre la Nouvelle-Zélande et les îles Cook.¹¹

C'est sur cette base que le parlement néo-zélandais allait promulguer le "*Cook and other Islands Government Act 1901* " qui soumettait les îles Cook au double respect des règles édictées à la fois par la Grande-Bretagne et par la Nouvelle-Zélande.

Sur le plan institutionnel, profondément inspiré du principe du Parlement Fédéral de 1891, la Nouvelle-Zélande mettait en place en 1901 et ce jusqu'en 1912, un Conseil Fédéral dont les pouvoirs restèrent toutefois étroitement contrôlés par la puissance tutélaire.

1915-1964.

Le caractère par trop schématique et empirique du texte de 1901 devait conduire le parlement néo-zélandais à promulguer en 1915 le "*Cook Island Act 1915* ", premier véritable corps de textes codifiant les relations entre les îles Cook et la Nouvelle-Zélande¹².

Pendant près de quarante années, les relations entre la Nouvelle-Zélande et sa colonie allaient connaître une relative stabilité, dont la remise en cause ne se fera que progressivement, suivant en cela un processus d'émancipation similaire à celui que connu la grande majorité des pays encore soumis au régime des colonies.

Ainsi, en 1957 une première Assemblée Législative fut mise en place, suivie par la création en 1962 d'un bureau exécutif dépendant de l'Assemblée Législative, qui sera transformé par la suite en 1964 en "*cabinet* ", véritable embryon d'un exécutif .

Le 17 Novembre 1964 était voté par le Parlement néo-zélandais le "*Cook Islands Constitution Act* " dont l'entrée en vigueur fut fixée au 4 Août 1965, date à laquelle les îles Cook qui avaient opté pour le statut d'État librement associé à la Nouvelle-Zélande purent accéder à l'indépendance.¹³

¹¹ Ordre Impérial pris au Conseil du 13 Mai 1901(SR-0-S1) modifié le 13 Dec, 1948 Vol XVI, p.862 et proclamation néo-zélandaise du 10 Juin 1901 promulguant l'Ordre Impérial.

¹² Statutory Regulation and Orders and Statutory Instruments, 1915 n° 40. Ce texte organisait aussi les relations entre la Nouvelle-Zélande et Niue.

¹³ Voir infra p.9 et s.

B - LA POLYNÉSIE FRANÇAISE ¹⁴**1842 à 1880:**

Régime du Protectorat.

1880 à 1946

Régime des colonies.

1946-1957:

La colonie devenait un territoire d'outre-mer avec l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946 et c'est à partir de cette date qu'elle pris le nom de Polynésie Française.

1957-1977:

La mise en œuvre de la loi-cadre "Defferre", conféra à la Polynésie Française, un statut proche de celui de l'autonomie, mais deux ordonnances du 23 décembre 1958 allaient singulièrement limiter les libertés nouvelles qui lui avait été accordées ¹⁵.

1977 à 1984:

Répondant à l'aspiration de la majorité des partis politiques locaux, le gouvernement central conférait par la loi du 12 juillet 1977, un nouveau statut à la Polynésie française, l'État Français n'ayant alors plus qu'une compétence d'attribution et le Territoire une compétence de droit commun.

1984 à nos jours.

La loi du 6 septembre 1984¹⁶ marque le début d'une indéniable accélération de l'évolution statutaire du territoire de la Polynésie Française, caractérisée par une accentuation du processus de décentralisation, conférant aux institutions territoriales une autonomie accrue, le domaine des compétences de l'État étant progressivement

¹⁴ Il ne s'agira ici que de rappeler les grandes lignes de l'évolution de la Polynésie Française. En tant que de besoin, on peut notamment se reporter à l'article de J-Y FABERON, "Le Statut des Territoires d'Outre-Mer", Les Petites Affiches, 9 août 1991, F.LUCHAIRE, "Droit d'Outre-Mer et de la coopération", P.U.F 1965; J. ZILLER, *Les DOM-TOM*. L.G.D.J, collection "Systèmes".

¹⁵ F. BORELLA "L'évolution des territoires relevant du Ministre de la France d'Outre-Mer et la loi-cadre Defferre" Recueil Penant 1956; p 19. L. QUERMONNE, "La réforme de structure des territoires d'Outre-Mer et des territoires associés et la loi-cadre du 23 Juin 1956", D.1957, Chr.5.

¹⁶ Voir supra note 4.

ramené à un nombre limitativement énuméré. Le concept d'autonomie interne fut renforcé par les organiques des 12 avril 1996 et du 15 juillet 1996¹⁷.

Chapitre I : LE PROCESSUS DE DÉCOLONISATION DES PAYS DU PACIFIQUE.

Le mouvement de décolonisation avait commencé avant la deuxième guerre mondiale, mais il faudra attendre la fin de celle-ci pour que la communauté internationale se décide réellement à mettre en oeuvre les principes qu'elle préconisait¹⁸.

Ainsi en application de la Charte de San Francisco du 26 juin 1946, les Nations Unies commencèrent par dresser la liste des territoires non autonomes qui ajoutée à celle des territoires sous tutelle, devaient former l'ensemble des territoires à décoloniser.

Il fut ensuite demandé aux puissances coloniales de fournir obligatoirement à l'O.N.U. toute une série de renseignements sur les pays qu'ils contrôlaient¹⁹.

Le 14 décembre 1960, l'Assemblée Générale des Nations-Unies dans sa résolution 1514 (XV), adoptait une déclaration générale sur l'indépendance des peuples coloniaux²⁰. Ce document réellement proclamait non seulement le droit des peuples à l'autodétermination, mais réclamait aussi l'accession immédiate à l'indépendance des territoires sous tutelles ou non autonomes.

La résolution 1541 (XV) prise le 15 décembre 1960 par l'Assemblée Générale des Nations-Unies et les douze principes qui forment ses annexes, définissaient quant à eux, les conditions dans lesquelles un territoire pouvait être considéré comme ayant atteint la pleine autonomie²¹.

Ainsi, conformément au principe VI, un territoire non indépendant était considéré comme être parvenu à l'indépendance lorsqu'il répondait à l'une des trois conditions suivantes:

- être devenu un État souverain et indépendant, c'est à dire disposant de l'indépendance absolue.
- être librement associé avec un État indépendant.

17 Voir supra note 4.

18 L.ROLLAND et P.LAMPUÉ, "Précis de droit d'Outre-Mer", Précis Dalloz 1952, p 25 et s.

19 MATHIOT, "Le contrôle de l'Organisation des Nations-Unies sur l'administration des territoires non-autonomes", Rev.Jur. et Pol. de l'Union Française, 1949, p.26 et s.

20 Connue sous le nom de "Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux" ou de la "Charte de la décolonisation".

21 J. ZILLER. op.cit. p.30 et s.

- être librement intégré avec un État déjà indépendant sur la base de l'égalité la plus complète.

Section I - L'application des principes des Nations-Unies aux îles Cook.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les Nations-Unies se sont très rapidement préoccupées du sort des petits pays politiquement et économiquement non autonomes et notamment de ceux du Pacifique.

Cet intérêt allait demeurer au centre de leur préoccupations durant plus de quinze années et c'est dans ce contexte que la situation des îles Cook allèrent en son temps, prendre une véritable valeur de symbole et de test ²².

De symbole en ce que les îles Cook ont été, semble-t-il, le premier territoire colonisé à avoir opté pour la libre association.

Et de test, puisqu'il s'agissait alors de savoir si les Nations-Unies entendaient privilégier une stricte application des termes de sa déclaration du 14 décembre 1960 sur le colonialisme, laquelle imposait comme préalable à toute reconnaissance d'indépendance que soit rapportée la preuve effective de l'existence d'une complète indépendance, ou si au contraire devait prévaloir une interprétation plus souple reposant sur les annexes de la déclaration du 15 décembre 1960²³, cette dernière conception recueillant les faveurs du gouvernement néo zélandais.

C'est donc de volonté délibérée que lorsque la Nouvelle-Zélande devait entreprendre de faire reconnaître sur le plan international les nouveaux accords constitutionnels pris entre elle et les îles Cook, en mettant l'accent successivement sur:

- Les seules dispositions de la résolution du 14 décembre 1960 faisant référence à l'expression d'une volonté libre des peuples de vouloir accéder à l'indépendance,
- Puis sur les annexes de la résolution de l'Assemblée générale des Nations-Unies du 15 décembre 1960, annexes qui on le sait, déterminent non seulement les critères aux termes desquels un territoire peut être considéré avoir atteint la pleine mesure de son autonomie, mais aussi les différentes modalités offertes à chaque pays pour acquérir leur souveraineté.

²² D. STONE, " *Self-Government in the Cook Islands 1965* ", The Journal of Pacific History, 1965 P 168 et suiv. R.G. CROCOMBE, " *Development and retrogression in New-Zealand Islands territoires* ".Pacific viewpoint, 3,n°2:17-32.

²³ D. STONE, " *Self Determination in the Cook Islands: A reply* " . Journal of the Polynesian Society 1965 p.360 et suiv.

C'est ainsi que le principe VI prévoit dans le détail comment parvenir au statut "d'Etat-Associé" notamment, en offrant aux peuples la liberté de modifier le statut de leur territoire par des moyens démocratiques et constitutionnels.

La libre association ou l'intégration apparaissent donc comme une alternative à l'indépendance pure et simple et ce bien que leurs conséquences soient pratiquement les mêmes.

En pratique et rapidement brossé, les modalités retenues par la Nouvelle-Zélande avaient pour but principal d'apporter la preuve à la communauté internationale que les îles Cook avaient opté de manière totalement libre pour un régime de libre association avec un pays déjà indépendant, la Nouvelle-Zélande en l'occurrence²⁴.

Le processus d'accession à l'indépendance se fit donc en trois étapes, la première s'attachant à définir préalablement le choix retenu par les habitants des îles Cook, puis à le faire entériner par les Nations-Unies et enfin à le mettre en œuvre.

a - L'accession à l'autonomie interne.

Dès 1962, le choix fut offert à l'Assemblée Législative des îles Cook de choisir entre:

- l'indépendance pure et simple,
- l'intégration ,
- l'autonomie interne, à savoir le statut d'État Associé,
- ou enfin la fédération avec d'autre pays du Pacifique.

Ce fut à une très large majorité l'autonomie interne qui fut choisie et retenue ²⁵.

b - La reconnaissance internationale.

Ce préalable rempli, la Nouvelle-Zélande s'est ensuite efforcée d'obtenir la reconnaissance officielle par l'Assemblée Générale des Nations-Unies, que les îles Cook avaient atteint de manière effective une complète autonomie interne.

Ce fut chose faite en décembre 1965 de telle sorte que la Nouvelle-Zélande à compter de cette date fut officiellement dispensée de fournir aux Nations-Unies les renseignements sur ce territoire, obligation à laquelle elle était auparavant tenue conformément à l'article 73 de la Charte des Nations-Unies.

c - La mise en œuvre du choix retenu par les habitants des îles Cook.

La voie était alors libre au regard du droit international pour qu'une fois la constitution de 1965 votée par le Parlement des îles Cook, celles-ci puissent être

²⁴ R.S. CLARK, " *Self Determination and free association-Should the United-Nations terminate the Pacific Islands Trust ?*". 1980; 21 Harward International Law Journal 1,54-60.

²⁵ D.STONE, op.cit.p.361.

reconnues comme un État souverain, la Nouvelle-Zélande n'ayant jamais manqué par la suite de rappeler son attachement à ce principe.

A l'instar de ce qui s'est passé en Australie et au Canada, l'accession à l'indépendance des anciennes colonies britanniques de la région du pacifique s'est en règle générale, accompagnée de l'adoption de constitutions écrites, pourtant inspirées des règles non-écrites relatives au système de gouvernement que l'on qualifie de type "*Westminster*"²⁶. Il est en effet, remarquable que les Anglais et les Néo-Zélandais en particulier, se sont révélés être particulièrement insistants pour qu'il en soit ainsi.

Cette insistance est d'autant plus surprenante que ces deux puissances n'ont jamais manqué de faire valoir combien elles étaient fières de leur système politique basé sur une absence de règles écrites.

Nombre d'observateurs et de commentateurs n'ont pas manqué de relever cette ambiguïté, certains allant même jusqu'à considérer qu'il s'agissait là d'une marque de paternalisme sans objet²⁷.

Cela est sans doute vrai, mais il convient aussi de relever que la première fonction de ces constitutions écrites était de permettre l'expression d'une démocratie qui n'aurait sans doute jamais pu s'instaurer, sauf rares exceptions, si les structures ancestrales avaient été purement et simplement remises en vigueur²⁸. En revanche, il reste que l'introduction de règles écrites dans ces pays, leur a aussi imposé un cadre institutionnel d'une rigidité souvent peu compatible avec les usages et les coutumes ancestrales qui sont caractérisés par une indéniable souplesse et faculté d'adaptation.

Section II. Le processus de décolonisation par la France dans les pays du Pacifique.

L'influence du mouvement mondial favorable au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes apparaît en France dans le corps même des textes des Constitutions de 1946 et 1958.

Il est toutefois rappelé que ce n'est que sous la V^{ième} République que la décolonisation interviendra en pratique et que la terminologie utilisée privilégia

26 S.A.DE SMITH, "*The new Commonwealth and its Constitutions*", London, Stevens, 1964. - J.E.S.FAWCETT, "*The British Commonwealth in international Law*", London, Stevens 1963. - HANSARD SOCIETY, "*Problems of Parliamentary Government in Colonies*". 1953; London. The HANSARD Society. Y-L Sage, *Le système juridique de l'île de Nauru*, *Revue Juridique et Politique*, Oct-déc. 1992 p. 462.

27 S.KINGAN op cit.

28 HANSARD op cit.

longtemps grâce à l'Union Française, le concept d'émancipation à celui de la colonisation dont la connotation apparaît plus rigoureuse ²⁹.

Pour la présente étude nous limiterons nos observations au processus tel qu'il a été mis en oeuvre dans les territoires d'outre-mer (T.O.M.). On sait que si la France n'avait jamais placé les Départements d'outre-mer (Martinique, Guadeloupe, Guyane et Réunion) dans la liste des territoires non autonomes administrés par elle, il en alla différemment pour les T.O.M. qui furent portés sur cette liste jusqu'en 1955, date à laquelle ils en furent retirés sans que cela n'entraîne pour autant, sur le plan international une difficulté particulière. Le juriste français peut ici se donner bonne conscience en faisant valoir comme F. LUCHAIRE que le préambule tout comme l'article 1er de la constitution de 1958 révèle que les T.O.M., en acceptant la nouvelle Constitution Française, ont accompli un "acte de libre détermination" qui témoigne de leur autonomie ³⁰.

Il est vrai que quasi unanimement, la doctrine française s'accorde pour reconnaître que la Constitution de 1958 reflète les trois possibilités évoquées par la résolution des Nations-Unies, le caractère évolutif du statut des territoires d'outre-mer confortant à bien des égards cette analyse ³¹.

La Polynésie Française (tout comme la Nouvelle-Calédonie), à l'inverse de certains T.O.M. qui se prononcèrent pour une indépendance plus ou moins immédiate³², optèrent après le référendum du 28 septembre 1958 pour le maintien du statut de territoire d'outre-mer.

29 J-Y FABERON op cit p.5. F.LUCHAIRE; "Droit d'Outre-Mer et de la Coopération"; Thémis .PUF,p 15 et s.

30 F.LUCHAIRE op.cit.

31 J. ZILLER op cit p.33 et s.

32 Il s'agit surtout des Pays d'Afrique noire francophone.

CHAPITRE II : LA POURSUITE DU PROCESSUS D'EMANCIPATION.

Les textes, tout comme les commentaires que l'on a pu en faire, ne manquent pas de rappeler que, tant en France qu'aux îles Cook que l'autonomie est une notion "évolutive"³³.

L'affirmation de ce principe ne doit cependant faire illusion car sa valeur et sa portée différent, selon que l'on considère la Polynésie française ou les îles Cook.

En effet, le phénomène de distanciation de cette dernière avec la Nouvelle-Zélande s'inscrit tout naturellement dans le cadre de rapports de pays souverains entre eux.

En revanche en Polynésie Française, ce principe aussi porteur d'espoir soit-il, ne doit pas faire oublier que ce territoire fait partie intégrante de la République Française et que son évolution ne peut se concevoir que dans le respect des règles édictées par la Constitution ³⁴.

Section I. L'évolution institutionnelle des îles Cook ou l'affirmation d'une souveraineté déjà acquise.

On serait tenté de croire qu'une fois, l'indépendance conférée aux îles Cook une césure institutionnelle totale devait inéluctablement s'opérer avec la Nouvelle-Zélande. En fait il n'en

fut rien car deux domaines d'inégale importance (mais non des moindres puisqu'il s'agit de la défense et des relations extérieures³⁵), demeurent encore dans le textes sous un contrôle étroit de cette dernière³⁶.

On relèvera que si l'on retient la citoyenneté des habitants d'un territoire donné comme un des éléments qui servent à caractériser un état indépendant, force est alors

33 Voir : - Pour la Polynésie Française, l'article 1 de la loi du 6 septembre 1984 et J-Y FABERON op cit. p 25 et sui. Y-L SAGE, " *De l'application des normes juridiques en Polynésie Française*", 2 ième table Ronde sur le droit Territorial, 1993, UFP. - Pour les îles Cook, S.KINGAN, " *What integration with New-Zealand would mean*". 1965, Cyclostyled, Rarotonga.

34 C.CADOUX, " *L'accès de la Polynésie Française à l'autonomie interne: point d'aboutissement ou nouvelle base de départ?*". *Revue de droit Public* 1987 p.345. J-Y FABERON op cit. et Y-L SAGE, op cit. La doctrine Capitant qui permet sous certaines conditions à un territoire d'Outre-Mer d'accéder à l'indépendance n'est qu'une interprétation de l'article 53 al.3 de la Constitution et s'y inscrit parfaitement .

35 Voir infra p.

36 C.C.HAIKMAN, " *Constitutional Developments in the Cook Islands*". 1982 (New-Zealand official Year book 1982).

de constater que rien de tel ne s'est pourtant produit aux îles Cook puisque ses citoyens demeurent des sujets Britanniques et des citoyens Néo-Zélandais³⁷.

Dans ses grandes lignes, le statut de libre association avec la Nouvelle-Zélande, confère aux îles Cook un gouvernement autonome souverain pour l'ensemble de ses affaires internes.

Si l'on doit s'attacher aux principaux caractères de la Constitution des îles Cook, on retiendra qu'elle lui confère:

- un gouvernement qui lui est propre.

Mention faite que la Reine d'Angleterre, demeure le chef de l'État.

En pratique, elle est représentée sur place, par une personne qu'elle nomme et qui porte le titre de "*Queen Representative*"³⁸.

- une Assemblée Législative (le Parlement) de 24 Membres, élus au suffrage universel direct tous les cinq ans au plus tard après la date des dernières élections générales.

Le domaine de compétence de l'Assemblée Législative est des plus étendu, puisqu'il recouvre selon les termes même de la Constitution, la possibilité de légiférer dans les domaines qui intéressent " la paix, l'ordre et le bon gouvernement des Cook"³⁹.

- une assemblée au rôle purement consultatif, appelé la Chambre des Arikis dont les 15 membres sont tous nommés par le Représentant de la Reine et sont des descendants des anciens chefs coutumiers.

Sa fonction principale est, sur saisine du Parlement, de lui remettre tous avis pour lesquels elle est sollicitée⁴⁰.

- un pouvoir judiciaire indépendant.

La constitution des îles Cook a connu dès 1965, nombre de modifications dont la dernière en date en 1981⁴¹ apparaît de loin la plus importante.

A l'analyse, toutes ces modifications ne traduisent en fait, que l'affirmation sans cesse renouvelée:

- de la pleine autonomie des îles Cook vis à vis de la Nouvelle-Zélande,
- mais aussi et c'est peut être là le principal but poursuivi, la preuve de l'existence de cette autonomie vis à vis du reste de la Communauté internationale.

37 Section 6 Cook Islands Constitution.

38 Le Représentant de la Reine. C.C AIKMAN op cit. p 89 et suiv. Sur le rôle de ce dernier voir infra

39 Sections 27 à 46; Cook Islands Constitution.

40 Section 8 à 11b; Cook Islands Constitution .G.POWLES et M.PUELA op cit. p 300.

41 Constitution Amendment (n°9) Act 1980-81(C.I)

§1 - Dans les rapports avec la Nouvelle-Zélande.

Les changements ci-après indiqués relèvent souvent pour le juriste de la pure symbolique, mais il reste qu'ils portent indéniablement la marque de la volonté d'affirmer l'accession à l'égalité entre deux États dont l'un avait été et à certains égards demeure encore la puissance coloniale ou à tout le moins tutélaire.

a - les changements institutionnels.

A partir de 1981, le titre de Premier Ministre des îles Cook⁴² est officiellement substitué à celui de "Premier des îles Cook" ⁴³ qui occupait cette fonction.

On peut raisonnablement se demander s'il était nécessaire d'avoir recours à un amendement constitutionnel pour cette modification, la Cour d'Appel des îles Cook ayant en effet considéré qu'il s'agissait en fait d'un simple problème de terminologie qui en soi, ne requerrait aucune procédure particulière. ⁴⁴ Sur la base du même amendement constitutionnel, l'Assemblée Législative est devenue le Parlement des îles Cook.

b-Les modifications du système judiciaire.

La Cour d'Appel (*Court of Appeal of the Cook Islands*) forme la juridiction du plus haut degré⁴⁵.

Les juridictions du premier degré sont constituées de la "*High Court* " et des "*Justice of Peace*"⁴⁶.

On retrouve ces dernières dans chaque île habitée de l'archipel des Cook, ont compétence en matière civile, foncière et dans une certaine limite, en matière pénale.

Les 35 magistrats qui composent ces tribunaux de paix sont à l'inverse des magistrats qui composent la Cour d'Appel, de simples profanes qui apprennent leur métier "sur le tas". On notera ici, qu'à ce jour que les membres de la Cour d'Appel sont dans leur quasi totalité, des magistrats à la retraite venant de la Cour d'appel de Nouvelle-

42 "Prime Minister of the Cook islands".

43 En anglais dans le texte.

44 Court of Appeal of the Cook Islands; *Henry v. Attorney General*. 19 Avril 1983, cité dans A.FRAME, "*The external affairs and defence of the Cook Islands-The Riddiford clause considered*". (1987) 17.V.U.W.L.R.p141 et s.

45 Sections 47 à 63; Cook Islands Constitution. G.POWLES et M.PUELA op cit. p 123 et 301.

46 Qui apparaissent *mutatis mutandis* comme l'équivalent des tribunaux de Paix en Polynésie Française.

Zélande. La précédente séparation entre la Cour d'Appel et les tribunaux fonciers et les appels devant les tribunaux néo-zélandais a été abolie.

La compétence *ratione materiae* du Premier Président de la Cour d'Appel ou de son suppléant siégeant dans la même cour s'étend depuis 1981 à toutes matières, un régime particulier étant cependant instauré pour les problèmes fonciers qui demeurent soumis à une chambre spécialisée de cette même Cour. Dans un nombre limité de matière, il est vrai, il est encore possible après la décision de la Cour suprême des îles Cook de soumettre le différent au *Privy Council* qui se trouve à Londres ⁴⁷.

c- L'applicabilité des lois des lois néo-zélandaises sur le territoire des îles Cook.

Jusqu'en 1981 les lois néo-zélandaises étaient quasi automatiquement appliquées sur le territoire des îles Cook, et ce conformément aux principes édictés dès 1901 dont la majeure partie fut reprise dans la Constitution de 1965 ⁴⁸.

Les articles 46 et 88 de l'ancienne constitution, relatifs à l'applicabilité de la législation néo-zélandaise ont été abrogés le 5 juin 1981 et remplacés par un nouvel article 46 aux termes duquel, plus aucun texte de loi néo-zélandais n'est appliqué sur le territoire des îles Cook, sauf décision spécifique prise en ce sens par le Parlement néo-zélandais et après accord du parlement des îles Cook.

On ne peut manquer ici, de relever quelques similitudes avec le système de la Spécialité législative qui a cours dans les territoires d'outre-mer. ⁴⁹

d - Le rôle du représentant de la Reine d'Angleterre.

A l'instar des autres pays du Commonwealth la fonction de chef de l'État des îles Cook, autrement dit de la Reine d'Angleterre n'est pas sans soulever difficultés et polémiques. Les différents experts en droit constitutionnel anglais et anglo-saxons qui avaient été consultés en 1964 pour la mise en place de la nouvelle constitution n'ont pas manqué de les relever, en mettant l'accent sur les ambiguïtés, qui tenaient principalement au statut particulier conféré au Haut-Commissaire pris en sa double

47 A. FRAME.; " *The Cook Island and the Privy Council*"(1984)14, V.U.W.L.R.p 311 et s.

48 voir supra p.4;

49 Sur la question de la spécialité législative, voir notamment : -Y.BRARD "Sources du droit en Polynésie Française" A.J.D.A.sept.1992, Numéro spécial Outre-Mer p.544 et s. - J-Y .FABERON, op cit p.7 et s. - Y-L .SAGE, op.cit.

qualité de chef de l'État (es-qualité de représentant de la Reine) reconnu par la Constitution mais aussi de celle de représentant du Gouvernement Néo-Zélandais ⁵⁰.

A l'usage, cette situation devait effectivement être source de difficultés, et l'on s'accordât rapidement sur la nécessité de procéder à des réformes.

Il reste que ce système est resté en vigueur jusqu'en 1975, date à laquelle les autorités néo-zélandaises et le Premier Ministre des îles Cook de l'époque, Sir Alfred HENRY, décidèrent d'un commun accord d'y mettre un terme. Pour l'anecdote, à défaut de pouvoir réunir au parlement une majorité des 2/3 permettant de modifier la constitution ⁵¹, c'est au bénéfice d'un artifice constitutionnel que le Président de la "High Court" a pu en cumulant ses fonctions devenir en même temps le Représentant de la Reine ⁵².

Il a fallu attendre le 24 Mars 1982⁵³ pour que le Parlement puisse modifier la constitution de telle sorte que le nouvel article 3 de la constitution prévoit maintenant que le Représentant de la Reine est nommé pour trois années⁵⁴ par la Reine elle-même, alors que le Haut-Commissaire était auparavant nommé par le gouvernement Néo-Zélandais seul.

En ce qui concerne les modalités pratiques de la nomination du représentant de la Reine, rien dans la Constitution ne précise si c'est le Premier Ministre des îles Cook ou celui de Nouvelle-Zélande ou voir les deux, qui proposent un candidat à la Reine, et ce alors que le Haut-Commissaire était auparavant nommé, sur proposition du Premier

50 Voir notamment C.C AIKMAN, J. W. DAVIDSON, et J.B WRIGHT, " *A report to the member of a legislative assembly of the Cook Islands on constitutional developments* "1963, Government printer, Rarotonga, p.87 et s.

51 De plus, le parti de M.Tom DAVIS (Democratic Party) était opposé à cette modification.

52 On utilisa une disposition de la Constitution au terme de laquelle en l'absence de Haut-Commissaire ou de son suppléant, le Président de la High Court était habilité à remplir ces fonctions. Jusqu'à la modification de la Constitution en 1982, le Représentant de la Reine à continuer à porter le nom de Haut-Commissaire.

53 Constitution Amendment (n°10), 24 Mars 1982. Cette modification ne fut possible qu'à la faveur de la nouvelle majorité parlementaire dégagée après que Sir Henry, leader du parti majoritaire ait été démis de ses fonctions pour fraude électorale (condamnation prononcée par le Président de la High Court qui cumulait déjà ses fonctions avec celle de Haut-Commissaire).

54 Ce qui est une période longue par rapport aux usages en la matière (une année en règle générale).

Ministre de Nouvelle-Zélande après consultation du Premier Ministre des îles Cook. De plus, sur la base de l'article 2 de la Constitution, dès lors que la Reine d'Angleterre est de droit le chef de l'État des îles Cook et ce en vertu des droits qu'elle détient sur la Nouvelle-Zélande, on peut également se demander quel doit être le rôle du Gouverneur général de la Nouvelle-Zélande et de ses conseillers dans ce processus de nomination ⁵⁵.

La fonction principale du représentant de la Reine est d'autoriser la promulgation des lois votées par le Parlement.

§ II - Dans les rapports des Cook avec la communauté internationale.

Nous l'avons déjà indiqué⁵⁶, les relations particulières de libre association qui existent entre la Nouvelle-Zélande et les îles Cook ont pris valeur d'exemple dans la communauté internationale lorsqu'elles furent mises en place en 1964 ⁵⁷. La libre association équivaut pour un État, tout au moins dans les principes à une indépendance pure et simple, lui en conférant les mêmes prorogatives. Deux domaines, demeurent cependant, en vertu de la Constitution, encore de la compétence de la Nouvelle-Zélande, à savoir la défense et les relations extérieures.

Si la défense, domaine sous contrôle de la Nouvelle-Zélande ne présente guère d'intérêt pour les îles Cook et ne soulève aucune difficulté particulière, il n'en va pas de même pour les relations extérieures.

Dans la première période qui a suivi l'indépendance, le Gouvernement des îles Cook s'est semble-t-il, parfaitement accommodé du fait que la Nouvelle-Zélande devait s'occuper des relations extérieures des Cook.

De 1965 à 1980 s'est progressivement développé dans la classe politique des Cook, un sentiment tendant à prouver à la communauté internationale (à commencer surtout aux autres pays du Pacifique) que leur pays jouissait dans les textes comme dans la pratique, d'une indépendance complète vis à vis de l'ancienne puissance tutélaire.

La déclaration faite en 1980 par le Ministre de la Justice des îles Cook reste à cet égard extrêmement révélatrice.

Revue Juridique Polynésienne n° I Vol. I. Mai 1994

⁵⁵ A.FRAME, "The external affairs and defence of the Cook islands ", op.cit. G. POWLES estime quant à lui que le pouvoir de proposition appartient au seul Gouvernement des îles Cook. op.cit p.300.

⁵⁶ Voir supra p. 9.

⁵⁷ Voir supra p.9 et s.

"Les États qui doutent du statut des îles Cook, n'ont pas manqué de souligner ce qu'ils considèrent comme des vestiges du système colonial."⁵⁸

Si ce sentiment d'indépendance s'était déjà traduit sur le plan économique par l'adhésion, dès 1965, des îles Cook, comme membres associés du Conseil Economique et Social pour l'Asie et le Pacifique, puis membre de la Banque Asiatique de Développement, c'est sur le plan politique, sous l'impulsion de Sir Henry (un des trois membres fondateurs en 1971 du Forum du Pacifique Sud), que la volonté d'apparaître comme un État souverain libéré de la tutelle de la Nouvelle-Zélande, pris réellement corps.

Ce sont les Conférences du Pacifique Sud, qui allaient donner aux îles Cook l'occasion d'affirmer la plénitude de leur souveraineté et obtenir la reconnaissance internationale qui selon elles, leur faisait défaut .

Admises dans un premier temps en 1978, comme membre associé de la Commission du Pacifique Sud, avant d'en devenir un membre à part entière en 1980 ⁵⁹, les îles Cook furent des participants actifs et les signataires de la quasi totalité des nombreuses conventions ou accords internationaux intéressant les pays du Pacifique Sud ⁶⁰.

a - Principe

Dans les faits, l'application de la Constitution des îles Cook avait pour objectif premier de maintenir et de renforcer, des liens anciens et étroits avec la Nouvelle-Zélande, dans des domaines aussi variés que ceux touchant à l'économie, à la fiscalité ⁶¹ ou la Justice sachant que dans ce dernier domaine jusqu'à un passé encore récent, la Cour Suprême des îles Cook, était en fait celle de la Nouvelle-Zélande.

Deux principes délimitent les pouvoirs dévolus aux îles Cook dans les relations extérieures.

- La section 4 qui énonce que la Constitution sera la loi suprême des îles Cook,

⁵⁸ Propos tenus lors de la discussion pour le vote de l'amendement n°9 de la Constitution des îles Cook en 1980.cité par A.A.AIKMAN op cit.

⁵⁹ Au même titre que les Fidji ou les Western Samoa.

⁶⁰ Par exemple la Conférence d'Apia du 17 Avril 1973, pour la mise en place d'une Agence du Pacifique Sud pour la Coopération économique (S.P.E.C), ou la Convention d'Honiara du 6 juillet 1979, sur l'Agence des Pays du pacifique Sud pour la pêche. Voir également P.LECHAT op.cit note n°1.

⁶¹ D.STONE,op. cit. p.177.

- et la section 5, aussi connue sous le nom de " *Riddiford clause* " ⁶² qui quant à elle précise que " Rien dans cette loi ou dans la constitution en ce qui concerne les relations extérieures et la défense ne pourra remettre en cause les prérogatives de la Nouvelle-Zélande par l'intermédiaire de sa Majesté la Reine, ces prérogatives ne pouvant être transférées qu'après consultation du Premier ministre de Nouvelle-Zélande et celui des îles Cook" ⁶³. En fait cet article ne fait que rappeler le principe déjà posé par l'article 2 de la Constitution, aux termes duquel la Reine qui est le chef de l'État exerce ses prérogatives également pour les relations extérieures après conseils et avis du ou des ministres concernés.

Le seul problème qui peut ici intéresser le juriste, sera en fait de savoir qui des ministres Néo-Zélandais ou des îles Cook, aura le véritable pouvoir de conseiller la Reine en cette matière.

La section 5 de la loi ne fournit pas de réponse précise à cette question, et de plus, la Constitution elle-même n'élimine aucune des deux possibilités. On peut au moins en déduire, sans prendre le risque de se tromper que rien ne permet aux ministres Néo-Zélandais de réclamer une quelconque préséance sur leurs homologues des îles Cook. ⁶⁴

La mise en pratique de ces principes, font que les relations internationales des îles Cook sont de la compétence conjointe de la Nouvelle-Zélande et des îles Cook, dégageant ainsi une identité de personnalité juridique entre ces deux pays, ce qui n'est pas sans impliquer pour la Nouvelle-Zélande des obligations dans ce domaine vis à vis des îles Cook, chaque fois que ces dernières seront directement ou indirectement concernées.

b - la difficulté d'application des articles 4 et 5 de la loi du 17 Novembre 1964, sur le plan international.

Si juridiquement les relations internationales qui intéressent les îles Cook peuvent aussi être de la compétence du gouvernement ces îles, au même titre que du gouvernement Néo-Zélandais, la pratique prouve cependant que la Nouvelle-Zélande sera toujours préférée aux îles Cook.

⁶² Du nom du parlementaire néo-zélandais qui devant la Commission chargée d'élaborer le projet de Constitution pour les Cook, proposa cet amendement du projet initial.

⁶³ Traduction libre.

⁶⁴ A.FRAME, op.cit.p 148 et s.

En effet, certains pays ou organisations internationales refusent de reconnaître une véritable représentativité aux îles Cook sur le plan international, privilégiant toujours la Nouvelle-Zélande comme interlocuteur et signataire des documents finaux.

Cette difficulté, a par exemple, pris un relief particulier lorsque le gouvernement de Tom DAVIS, présenta la candidature des îles Cook, pour qu'elles puissent appartenir au groupe A.C.P (groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique). Il s'agissait alors de pouvoir bénéficier des accords de LOMÉ⁶⁵. Aux termes de l'article 186 de la Convention de Lomé, l'admission au bénéfice de la dite convention, peut être accordée à tous pays dont les structures économiques et de production sont comparables à celles des Pays déjà membres du groupe A.C.P. La Nouvelle-Zélande fit alors valoir sans aucune ambiguïté, au Secrétariat de la Conférence de Lomé à l'appui de la candidature des îles Cook que celles-ci tout comme Niue " *sont des états associés qui ont plénitude de contrôle sur leur propre destinée pour les affaires tant internes, qu'internationales* " ⁶⁶.

Le groupe de travail chargé des admissions décidait néanmoins tout en assurant les représentants des îles Cook de sa sympathie et de la prise en compte de leurs difficultés économiques que: "*Les îles Cook ne bénéficient pas d'un véritable statut de pays indépendant et ne sont pas reconnues par les Nations-Unies en tant que tel*"⁶⁷ et que partant sur un plan strictement légal, la demande présentée par les îles Cook devait être rejetée.

Pour pallier ces difficultés, chaque fois que la reconnaissance internationale des îles Cook sera soit contestée soit mise en doute, le Gouvernement Néo-Zélandais prend l'initiative de se substituer au gouvernement des îles Cook. Ce fut le cas par exemple lors de la III ième Conférence des Nations-Unies sur le droit de la Mer, les îles Cook ayant ainsi pu faire valoir leurs thèses, par l'entremise de la Nouvelle-Zélande⁶⁸. A l'appui de cette substitution, la Nouvelle-Zélande fait valoir qu'elle pose comme postulat⁶⁹, que la possibilité de signer un accord international dépend principalement de la reconnaissance qu'attache une partie signataire à la plénitude de souveraineté dont l'autre pays signataire se prévaut.

Revue Juridique Polynésienne n° I Vol. I. Mai 1994

65 Accord de LOMÉ II.

66 *Report of the Group.(A.C.P/199/81); Rev .I, Brussels, 24 March 1981.*

67 Ibidem.

68 P.LECHAT op.cit.

69 Ce n'est là que l'application des règles du droit international public.

De surcroît, lorsque les traités et les conventions internationales qui pourraient intéresser les îles Cook, ne contiennent pas de clause d'application pour un lieu déterminé, on se référera aux dispositions de l'article 29 de la Convention de Vienne sur les traités, qui précisent qu'en présence d'une telle clause, on considérera que la signature d'un traité par un pays implique également son application dans l'ensemble des territoires ou pays sous la responsabilité de ce pays signataire sauf si cette application est expressément interdite par le traité lui-même⁷⁰. On notera cependant qu'en pareilles circonstances, le parlement des îles Cook devra préalablement autoriser le Gouvernement Néo-Zélandais de passer au nom des îles Cook ces conventions internationales.

Il en ira de même pour les traités internationaux bilatéraux, qui peuvent être directement signés par le gouvernement des îles Cook, sous deux réserves toutefois:

- que l'autre pays signataire lui reconnaisse ce droit,
- que la Nouvelle-Zélande ait été préalablement consultée.

Il en fut ainsi pour la signature en 1973 d'un traité bilatéral avec les U.S.A. pour déterminer les limites des frontières maritimes et plus tard pour des accords de pêche avec la République de Corée.

Enfin et ce quelles que furent les intentions réelles de la Constitution de 1965, le gouvernement Néo-Zélandais a toujours maintenu le principe selon lequel le gouvernement des îles Cook demeure totalement libre pour entreprendre toutes actions propices à ses propres intérêts ⁷¹ et notamment pour signer tous accords internationaux qui intéressent les îles Cook.

⁷⁰ Cette procédure fut également appliquée pour l'application de l'Accord international sur le Café(1976), ratifié par la Nouvelle-Zélande pour elle-même mais aussi pour le compte des îles Cook.

⁷¹ A commencer par les actions entreprises dans le Pacifique.