

*Mission Permanente du  
Royaume du Maroc auprès  
des Nations Unies  
New York*



*Permanent Mission of the  
Kingdom of Morocco to the  
United Nations  
New York*

## **SEMINAIRE INTERNATIONAL DE RECHERCHE**

**RELATIONS ENTRE LES POUVOIRS EXECUTIFS REGIONAUX  
ET NATIONAUX DANS LES REGIMES D'AUTONOMIE TERRITORIALE**

**NEW YORK, 14 JUILLET 2023**



## **TABLE DES MATIERES**

<b>PREFACE.....</b>	<b>2</b>
M. Omar HILALE, Ambassadeur, Représentant Permanent du Royaume du Maroc auprès des Nations Unies à New York	
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
Dr. Marc FINAUD, Conseiller principal et Chercheur associé, Centre de Politique de Sécurité de Genève (GCSP)	
<b>AUTONOMIE RÉGIONALE DANS LES PETITS ÉTATS INSULAIRES EN DÉVELOPPEMENT. LE CAS DE L'ÎLE DE PRINCIPE (RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DE SAO TOMÉ-ET-PRINCIPE) ET COMPARAISON AVEC L'INITIATIVE MAROCAINE D'AUTONOMIE POUR LA RÉGION DU SAHARA.....</b>	<b>6</b>
Dr. Gerhard SEIBERT, Chercheur associé, Institut universitaire ISCTE de Lisbonne, Portugal	
<b>QUESTIONS DE SOUVERAINETÉ POUR LA POPULATION D'UNE ÎLE DU PACIFIQUE : LE CAS DE ROTUMA AUX FIDJI COMPARÉ À L'INITIATIVE MAROCAINE POUR LA RÉGION DU SAHARA .....</b>	<b>22</b>
Dr. Alan HOWARD, Professeur émérite d'Anthropologie, Université de Hawaï (Etats-Unis d'Amérique)	
<b>PARTAGE DES POUVOIRS CONSTITUTIONNELS DANS LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER DU ROYAUME-UNI : CONSOLIDATION ET CONTROVERSE DANS LES ÎLES CAÏMANES - COMPARAISON AVEC L'INITIATIVE MAROCAINE POUR LA REGION DU SAHARA .....</b>	<b>42</b>
Dr. Vaughan CARTER, Président de la Commission constitutionnelle des îles Caïmans	
Dr. Livingston SMITH, Professeur associé au Département des Arts et Humanités, Collège universitaire des îles Caïmans (UCCI)	
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>71</b>
Dr. Marc FINAUD, Conseiller principal et Chercheur associé, Centre de Politique de Sécurité de Genève (GCSP)	
<b>BIOGRAPHIES.....</b>	<b>73</b>

## PREFACE

L'autonomie territoriale, en tant que pratique politique et juridique, a évolué à travers l'histoire pour devenir un élément clé de la diversité institutionnelle dans de nombreux pays du monde. Elle incarne la reconnaissance du droit des populations locales à exercer une autonomie significative sur leurs affaires internes, y compris les pouvoirs législatifs, judiciaires et exécutifs, tout en demeurant intégrées à l'Etat national, dans le plein respect de son intégrité territoriale et de son unité nationale, principes cardinaux de la Charte des Nations Unies.

Le séminaire de cette année a été consacré aux « Relations entre les pouvoirs exécutifs régionaux et nationaux dans les régions d'autonomie territoriale ». Il a permis aux experts internationaux participants, d'examiner les pratiques du pouvoir exécutif établies dans trois régions du monde, notamment l'Île de Principe à Sao Tomé-et-Principe, les Îles Caïmans en tant que territoire d'outre-mer du Royaume-Uni et l'Île de Rotuma aux Fidji, dans le cadre d'un exercice de comparaison analytique avec les dispositions de l'Initiative Marocaine d'Autonomie, particulièrement, dans ses articles 5, 12, 16, 20, 21 et 24.

Les présentations qui suivent explorent, à travers des études approfondies des cas précités, la manière dont les différents pouvoirs exécutifs régionaux régissent, réfléchissent et réagissent pour répondre aux besoins spécifiques de leurs régions autonomes, tout en respectant l'impératif de maintenir la cohésion nationale.

Les participants ont débattu de plusieurs questions, notamment, celles de l'exercice du pouvoir exécutif régional dans le cadre de la répartition des compétences et des ressources avec le gouvernement central, les exemples de mécanismes de coordination qui délimitent les frontières du pouvoir, l'équation dans l'exercice des prérogatives entre la région autonome et le gouvernement central et la représentation juste et équitable des aspirations locales au sein du cadre national.

L'ensemble des contributions des experts participant à cette publication enrichissent la compréhension des plans d'autonomie exercée dans différentes régions du monde, les défis communs et les solutions innovantes qui émergent de plusieurs réalités territoriales, où les régions autonomes prospèrent dans l'unité nationale.

Les riches présentations et les discussions approfondies qui ont marqué ce séminaire ont démontré que l'Initiative Marocaine d'Autonomie offre des perspectives politiques et des gages juridiques sérieux et crédibles pour l'exercice d'un pouvoir exécutif, large et substantiel, au Sahara Marocain, et la gestion quotidienne par la population des Provinces du Sud du Royaume, des affaires de leur région, dans le cadre de l'intégrité territoriale du Royaume du Maroc.

Cette publication ambitionne d'offrir des perspectives éclairantes et diversifiées sur la manière dont les nations appréhendent la question de l'autonomie territoriale, qui est un aspect extrêmement important de la diversité de la gouvernance territoriale, tout en répondant aux standards internationaux en matière de démocratie et de l'état de droit.

**Omar HILALE**  
**Ambassadeur, Représentant Permanent du Royaume du Maroc**  
**aujourd'hui à New York**

## INTRODUCTION

**Dr. Marc FINAUD<sup>1</sup>**

Excellences, Mesdames et Messieurs,

C'est un plaisir pour moi que de vous accueillir à l'occasion de ce nouveau séminaire académique international consacré à l'autonomie territoriale et, plus précisément aujourd'hui aux « Relations entre les pouvoirs exécutifs régionaux et nationaux dans les régimes d'autonomie territoriale ». Je tiens à remercier la Mission permanente du Royaume du Maroc auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York pour l'organisation de cet événement. Il s'agit du 12<sup>ème</sup> séminaire organisé depuis 2009. Les précédentes éditions organisées à Genève, Dakhla, New York, ou même en ligne, ont permis à un large éventail d'universitaires du monde entier d'aborder différents aspects de l'autonomie territoriale, notamment: le droit à l'autodétermination, la démocratie et les droits humains, la gouvernance des institutions, la gestion des ressources naturelles, la représentation et la légitimité dans les négociations, la solidarité et la péréquation entre les régions, les modèles de développement, les commissions des droits humains, la société civile et les ONG, les relations extérieures, les modèles d'autonomie territoriale, le règlement politique des conflits, la dévolution des pouvoirs judiciaires et des pouvoirs législatifs. Aujourd'hui, nous allons nous pencher sur les pouvoirs exécutifs, en particulier sous l'angle des relations entre les autorités exécutives nationales et régionales.

Les précédents séminaires se sont aussi avérés utiles en ce sens qu'ils nous ont permis de comparer des régimes d'autonomie territoriale existants aux dispositions de l'Initiative marocaine pour l'autonomie de la Région du Sahara. Nous avons ainsi étudié les cas de l'Aceh (Indonésie), des Açores et de Madère (Portugal), du Bangsamoro (Philippines), du Cameroun, d'États insulaires des Caraïbes, de l'est de la Malaisie, du Groenland (Danemark), du nord-est de l'Inde, du Kurdistan irakien, des régions autonomes de l'Italie, d'États mexicains, de la Nouvelle Calédonie (France), de Terre Neuve (Canada), de la Côte atlantique du Nicaragua, de l'Irlande du Nord (Royaume-Uni), du Nunavut (Canada), de Porto Rico (États-Unis), de Rodrigues (Maurice), du Québec (Canada), des Provinces espagnoles, du Tyrol du Sud/Alto Adige (Italie), de la Voïvodine (Serbie), de la Wallonie (Belgique), de Zanzibar (Tanzanie), etc.

Les conclusions de ces séminaires comparatifs ont été publiées par le Maroc. Elles nous ont montré que, dans la plupart des cas, l'autonomie proposée par le Maroc à la Région du Sahara, sous réserve d'un accord obtenu dans le cadre de négociations sous l'égide du Conseil de sécurité de l'ONU, est plus généreuse et, à tout le moins, plus poussée que dans nombre de cas existants. Il n'est donc guère surprenant que, depuis que le Maroc a présenté son Initiative au Conseil de sécurité en 2007<sup>2</sup>, les résolutions dudit Conseil, y compris la plus récente, la 2654 (2022), adoptée le 27 octobre 2022,

<sup>1</sup> Conseiller principal et chercheur associé, Centre de politique de sécurité de Genève (GCSP).

<sup>2</sup> Nations Unies, Lettre datée du 11 avril 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Maroc auprès de l'Organisation des Nations Unies, document S/2007/206, 13 avril 2007 ([https://digitallibrary.un.org/record/597424/files/S\\_2007\\_206-FR.pdf?In=fr](https://digitallibrary.un.org/record/597424/files/S_2007_206-FR.pdf?In=fr)).

se félicitent régulièrement « des efforts sérieux et crédibles faits par le Maroc pour aller de l'avant vers un règlement. »

Le séminaire d'aujourd'hui va nous permettre d'aborder certaines questions en comparant les dispositions de l'Initiative marocaine avec quatre cas : les Îles Féroé au Danemark, l'Île de Sao Tomé-et-Principe, les Îles Caïmans en tant que territoire d'outre-mer du Royaume-Uni, et l'Île de Rotuma aux Fidji. Malheureusement, un autre expert qui devait nous présenter le cas du Pays basque espagnol en Espagne a été empêché de participer pour des raisons de santé, mais nous espérons pouvoir publier son étude ultérieurement.

Pour rappel, l'Initiative d'autonomie de la Région du Sahara contient plusieurs dispositions portant sur les pouvoirs **exécutifs** :

- Art. 5 : (...) les populations du Sahara géreront elles-mêmes et démocratiquement leurs affaires à travers des organes législatifs, **exécutif** et judiciaire dotés de compétences exclusives.

- Art. 12 : Dans le respect des principes et des procédures démocratiques, les populations de la Région autonome du Sahara, agissant par l'intermédiaire d'organes législatif, **exécutif** et judiciaire auront, dans les limites territoriales de la Région, la compétence notamment dans les domaines :

- De l'administration locale, de la police locale et des juridictions de la Région;
- Économique : le développement économique, la planification régionale, l'encouragement des investissements, le commerce, l'industrie, le tourisme et l'agriculture ;
- Du budget et de la fiscalité de la Région ; des infrastructures : l'eau, les installations hydrauliques, l'électricité, les travaux publics et le transport ;
- Social : l'habitat, l'éducation, la santé, l'emploi, le sport, la sécurité et la protection sociales ;
- Culturel, y compris la promotion du patrimoine culturel sahraoui hassani ;
- De l'environnement.

- Art. 16 : Les compétences de l'État dans la Région autonome du Sahara, telles que prévues au paragraphe 13 ci-dessus, seront exercées par un **délégué du Gouvernement**.

- Art. 20 : Le pouvoir **exécutif** de la Région autonome du Sahara sera exercé par un **chef de gouvernement** élu par le **Parlement** régional. Il est investi par le **Roi**. Le **chef de gouvernement** est **représentant** de l'État dans la Région.

- Art. 21 : Le **chef du gouvernement** de la Région autonome du Sahara forme le gouvernement de la Région et nomme les **administrateurs** nécessaires pour exercer les pouvoirs qui lui sont dévolus en vertu du statut d'autonomie. Il est responsable devant le Parlement de ladite Région.

- Art. 24 : Les lois, les **règlements** et les décisions de justice émanant des organes de la Région autonome du Sahara doivent être conformes au statut d'autonomie de ladite Région et à la Constitution du Royaume.

Les questions comparatives suivantes ont été posées aux intervenants :

1. Dans le Statut d'autonomie, le gouvernement régional (l'exécutif) est-il élu par la population ou par le Parlement de la région) où est-il nommé par le gouvernement central ?
2. Le chef du gouvernement nomme-t-il seul les membres du pouvoir exécutif régional ou doit-il consulter le gouvernement central ?
3. Le chef de l'exécutif régional exerce-t-il des fonctions de représentation de l'État national dans la région, ou ces fonctions sont-elles exercées par un représentant ad-hoc (gouverneur, etc.) ?
4. L'État a-t-il le pouvoir de renverser le gouvernement régional et si oui, pour quelle.s raison.s ?
5. Les membres de l'administration régionale sont-ils subordonnés à l'exécutif régional, nommés, formés, rémunérés par ce dernier, par le gouvernement central, ou par les deux ?

Je vais à présent donner la parole aux experts, à commencer par le **Professeur Bjørn Kunoy**, professeur de droit international à l'Université des Îles Féroé. Il sera suivi du **Dr Gerhard Siebert**, Chercheur associé à l'Institut universitaire de Lisbonne (Portugal), puis nous entendrons **M. Vaughan Carter**, Président de la Commission constitutionnelle des Îles Caïmanes, et enfin le **Dr Alan Howard**, Professeur émérite d'anthropologie, Université de Hawaï (États-Unis). Je me dois de vous présenter des excuses quant au fait que tous nos experts aujourd'hui sont des hommes, mais malheureusement une experte a annulé sa participation trop tard pour que nous puissions trouver une autre experte pour la remplacer.

Après les exposés des experts, je vous livrerai quelques conclusions.

# **AUTONOMIE RÉGIONALE DANS LES PETITS ÉTATS INSULAIRES EN DÉVELOPPEMENT. LE CAS DE L'ÎLE DE PRINCIPE (RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DE SAO TOMÉ-ET-PRINCIPE) ET COMPARAISON AVEC L'INITIATIVE MAROCAINE D'AUTONOMIE POUR LE SAHARA OCCIDENTAL<sup>3</sup>**

**Dr. Gerhard SEIBERT<sup>4</sup>**

## **Introduction**

La République de Sao Tomé-et-Principe, composée de deux îles, (1 001 km<sup>2</sup>) située dans le Golfe de Guinée, est une ancienne colonie de plantations portugaise ayant acquis son indépendance en 1975. Il s'agit du deuxième plus petit État d'Afrique, après les Seychelles, avec une population d'environ 225 000 habitants (2021). Seules 7 500 personnes vivent sur la plus petite île de Principe (142 km<sup>2</sup>) située à 150 km de l'île de Sao Tomé. L'île de Principe représente donc 14% du territoire national et seulement 3,3% de sa population. Sur ces îles montagneuses d'origine volcanique, le couvert tropical végétal est dense. Dans les deux îles le climat est équatorial et humide avec une température annuelle moyenne de 25° Celsius.

Des liaisons aériennes régulières relient les deux îles de Sao Tomé-et-Principe, assurées par les compagnies Africa's Connection STP et STP Airways. Les traversées maritimes régulières entre les deux îles n'ont repris qu'en mars 2022, après une interruption de quatre ans. Depuis l'indépendance, plusieurs naufrages tragiques ayant entraîné des pertes en vies humaines se sont produits sur cette route qui ont empêché le maintien d'une liaison maritime régulière entre Sao-Tomé et l'île de Principe.

Quelque 60% de la population du pays à moins de 25 ans. Sao Tomé-et-Principe est une société créole sans division ethnique, religieuse, ou linguistique qui est apparue au début du seizième siècle lorsque ces îles jusque-là non habitées ont été colonisées par les Portugais ayant emmené avec eux des Africains réduits en esclavage, provenant principalement du Delta du Niger (Nigeria), du Congo, et de l'Angola. La langue officielle du pays est le portugais qui est parlé par l'essentiel de la population (98,4%), alors que les langues créoles sont parlées dans une bien moins grande mesure. Selon le dernier recensement de 2012, le Forro, principal créole sur l'île de Sao Tomé, est parlé par 36,2% de la population ; l'Angolar, langue des Angolares, une communauté marron, est parlé par 6,6% de la population, et le Lunguié, créole de l'île de Principe, est parlé par 1% de la population. Outre ces trois langues nationales créoles, le Kabuverdianu est parlé par 8,5% de la population originaire du Cabo Verde. Avec un PIB d'environ US\$ 550 millions et un revenu par habitant de US\$ 2 430 (FMI 2022), l'économie de Sao Tomé-et-Principe est la plus modeste d'Afrique. Pendant les années 90, l'économie basée sur la monoculture de cacao héritée de l'époque coloniale en perte de vitesse depuis l'indépendance a été démantelée. Les terres des plantations ont

<sup>3</sup> L'auteur tient à remercier José Cardoso Cassandra, ancien Président du Gouvernement régional de Principe (2006-2020) et Elvira da Mata, secrétaire du Président de l'Assemblée législative régionale de Principe, pour les documents qu'ils ont fournis pour le présent exposé.

<sup>4</sup> Chercheur associé, Centre for International Studies (CEI), ISCTE - University Institute of Lisbon, Portugal.

été divisées en petits lopins distribués aux anciens travailleurs des plantations. Le pays tire actuellement l'essentiel de ses revenus de l'exportation de cacao, d'huile de palme, et du tourisme. Cependant, depuis l'indépendance, le pays appauvri dépend dans une grande mesure de l'aide internationale. En 1997, le pays a signé le premier d'une série de plusieurs accords d'exploration de pétrole en mer mais, en dépit de plusieurs forages exploratoires dans différents blocs pétroliers entre 2006 et 2022, à ce jour aucun hydrocarbure commercialement exploitable n'a été découvert dans ses eaux. Il n'en demeure pas moins qu'en 2004 déjà, Sao Tomé adoptait sa loi de gestion des recettes pétrolières prévoyant la création d'un Compte national du pétrole, une gestion saine du compte, notamment l'attribution de 10% des recettes pétrolières annuelles à l'île de Principe, des vérifications annuelles des comptes du pétrole, et l'application des principes de transparence. Selon la Banque mondiale (2022), quelque 15,3% de la population du pays vit avec moins de US\$ 1,15 par jour, alors que 29% de la population est pauvre, vivant en dessous du seuil de pauvreté de US\$ 3,65 par jour.

Entre son indépendance en 1975 et 1990, Sao Tomé-et-Principe était un État socialiste à un seul parti, sur le modèle soviétique. Depuis 1991, le pays est une démocratie pluraliste basée sur le régime semi-présidentiel portugais qui fonctionne relativement bien. Dans le cadre de ce système, très peu commun en Afrique, le premier ministre est le chef du gouvernement, alors que le président jouit de très rares pouvoirs exécutifs. Depuis 1991, des élections présidentielles et législatives sont régulièrement convoquées et à plusieurs reprises les élections législatives ont abouti à un changement de gouvernement. L'île de Principe élit 5 représentants à l'Assemblée nationale qui en compte 55. Du fait de contraintes financières et d'organisation, des élections locales ne sont régulièrement convoquées que depuis 2006. Peu après son indépendance, au niveau local le pays était divisé en sept districts administratifs, l'île de Principe ne comptant que pour un district. En 1994, Principe obtint son autonomie politique et administrative, sur le modèle des archipels portugais de Madère et des Açores qui jouissent d'une autonomie politique depuis 1976. Le statut d'autonomie de Principe a été renforcé et élargi par des lois nationales adoptées par l'Assemblée nationale en 2010 et 2022, respectivement.

Principe étant une île de petite taille et comptant peu d'habitants, son autonomie n'offre qu'un modèle limité pour d'autres territoires continentaux plus peuplés tels que le Sahara occidental. A propos, Sao Tomé avait reconnu la République arabe sahraouie démocratique en juillet 1978, mais a retiré cette reconnaissance en octobre 1996 lorsque le Maroc lui a offert une aide au développement. Sur la suggestion de Rabat, en janvier 2020 Sao Tomé a inauguré un consulat général à Laayoune (El Aiune), la plus grande ville du Sahara occidental. Dans le budget national 2023, Sao Tomé a alloué Dh 630 740 (US\$ 27 630) aux frais de fonctionnement de ce consulat général.

Le présent exposé se divise en trois parties. La première rappelle brièvement l'histoire de l'île de Principe, alors que la deuxième et la troisième portent sur le statut d'autonomie de l'île, sous le prisme de son Assemblée législative régionale et de son gouvernement régional, respectivement. Pour conclure, certains éléments de ce système de gouvernance seront comparés à l'Initiative

marocaine pour le Sahara occidental présentée en 2007 au Conseil de sécurité des Nations Unies<sup>5</sup> et régulièrement qualifiée de « sérieuse et crédible » par le Conseil de sécurité.<sup>6</sup>

## I. Brève histoire de Principe

La plupart des sources affirment que les premiers navigateurs portugais sont arrivés sur l'île de Principe le 17 janvier 1471. Cependant, il se pourrait qu'ils soient en fait arrivés plus tard durant cette décennie car, faute de documents écrits, il n'existe aucune certitude quant à l'année exacte de leur arrivée. Depuis leur implantation au début du seizième siècle, les deux îles jusqu'alors inhabitées de Principe et de Sao Tomé ne font qu'une. Le Portugal a administré les îles pendant près de 500 ans, une des périodes de domination européenne parmi les plus longues de l'histoire coloniale. Les deux îles partagent une histoire semblable en termes d'implantation et de colonisation, tout comme elles partagent la même ethnicité et la même religion. Il n'en demeure pas moins que Principe a sa propre langue créole, ses propres manifestations culturelles, et son identité îlienne propre. La colonisation de Principe par les Portugais accompagnés d'esclaves africains a débuté en 1502 lorsque l'île a été offerte au noble portugais António Carneiro, dont la famille l'a dirigée au travers de représentants locaux jusqu'en 1753, date à laquelle elle fut restituée à la couronne. Cette année-là, Santo António, la plus vaste des implantations des îles, s'est vu accorder le droit de cité et est devenue la capitale de l'archipel. Après le déclin de l'industrie du sucre qui reposait sur l'esclavage qui avait dominé les deux îles au seizième siècle, au début du dix-septième siècle et jusqu'au milieu du dix-neuvième siècle, le commerce des esclaves et la production vivrière destinée aux navires négriers en partance pour les Amériques dominaient l'économie des îles. Au dix-huitième siècle, nombre d'officiers coloniaux et militaires basés dans l'archipel provenaient du Brésil, une colonie portugaise jusqu'en 1822.

En 1771, Principe comptait 5 850 habitants, dont 111 blancs, 165 métis libres, 6 métis esclaves, 900 noirs libres, et 4 668 esclaves africains. L'abolition du commerce des esclaves au nord de l'Équateur en 1815, et le retour de la capitale à Sao Tomé en 1852 contribuèrent au déclin économique et démographique de Principe, bien que le commerce illicite d'esclaves ait perduré plusieurs décennies durant et que de nouvelles cultures de rente, le café et le cacao, avaient déjà été introduites dans l'archipel en provenance du Brésil en 1789 et autour de 1820, respectivement. En 1875, année de l'abolition officielle de l'esclavage dans l'archipel, la population de Principe n'était plus que de 1 946, dont 45 Européens, 1 521 noirs libres, et 380 "*libertos*" (hommes libres) comme on les appelait. Un grand nombre de propriétés avaient été abandonnées et l'île était visiblement appauvrie. Cependant, durant le dernier quart du dix-neuvième siècle, encouragés par des exonérations fiscales, des investisseurs portugais acquièrent un nombre considérable de terrains abandonnés sur lesquels ils créèrent de vastes plantations appelées *roças*, pour y cultiver du café et du cacao. Les *roças* les plus importantes de Principe au vingtième siècle - Sundy, Porto Real, et Infante Dom Henrique - furent créées pendant cette période. Au début du vingtième siècle, au total 52 *roças* de différentes tailles employaient entre quelques douzaines et plusieurs centaines de

<sup>5</sup> Nations Unies, Lettre datée du 11 avril 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Maroc auprès de l'Organisation des Nations Unies, document S/2007/206, 13 avril 2007 ([https://digitallibrary.un.org/nanna/record/597424/files/S\\_2007\\_206-FR.pdf?withWatermark=0&withMetadata=0&version=1&registerDownload=1](https://digitallibrary.un.org/nanna/record/597424/files/S_2007_206-FR.pdf?withWatermark=0&withMetadata=0&version=1&registerDownload=1)).

<sup>6</sup> Voir la résolution 2654 (2022) du 27 octobre 2022 ([press.un.org/en/2022/sc15981.doc.htm](https://press.un.org/en/2022/sc15981.doc.htm))

travailleurs contractuels (*serviçais*) africains, qui avaient remplacé les esclaves Africains immédiatement après l'abolition de l'esclavage. Si leur statut juridique était différent de celui des esclaves, leurs conditions de vie et de travail étaient similaires, en particulier jusqu'au début du vingtième siècle. Dans un premier temps, les travailleurs contractuels provenaient presque exclusivement d'Angola, mais entre 1903 et 1908, ils furent aussi recrutés à Cabo Verde et au Mozambique. En 1908, la population de Principe était passée à 3 830, dont 3 330 *serviçais*, 150 blancs, et 350 îliens autochtones.

À cette époque, Principe fut durement frappée par une flambée de maladie du sommeil (trypanosomiase), qui pourrait avoir été introduite par les *serviçais* angolais. Entre 1908 et 1912, les taux de mortalité liés à l'épidémie se situaient entre 12,3% et 16,4%, tuant des centaines de personnes. Ce n'est qu'en 1913 que les mesures prises afin d'éradiquer la mouche tsé-tsé aboutirent à une baisse significative du taux de décès. L'année suivante, les mouches disparurent totalement de l'île. Après la disparition de la maladie du sommeil, la population de Principe augmenta avec l'introduction de nouveaux *serviçais* et la croissance démographique naturelle des autochtones de l'île. En 1919, Principe se fit connaître de la communauté scientifique internationale lorsqu'en mai de cette année une expédition de la Société Royale d'Astronomie dirigée par l'astrophysicien anglais Arthur Stanley Eddington (1882-1944) observa depuis la *Roça Sundy* une éclipse solaire qui, pour la première fois, confirmait la théorie générale de la relativité d'Albert Einstein (1879-1955).

En 1921, Principe comptait déjà 7 000 habitants, dont 5 409 *serviçais*, le nombre le plus élevé jamais atteint. La plupart des travailleurs contractuels du vingtième siècle provenaient des îles de Cabo Verde frappées par la sécheresse. Dans les décennies qui suivirent, le nombre de *serviçais* diminua pour passer de 2 300 en 1934 à environ 900 en 1961, lorsque du fait du déclin de la production de cacao, seules cinq grandes plantations survécurent. En 1950, la population totale de Principe, 4 332 habitants, resta stable jusqu'en 1970, la baisse du nombre de travailleurs dans les plantations étant compensée par l'augmentation naturelle de la population locale qui reste à ce jour majoritairement composée d'anciens travailleurs caboverdiens des plantations et de leurs descendants.

Faute d'investissements du gouvernement portugais, jusque dans les années 60 les infrastructures de Principe demeurèrent défaillantes et les bâtiments publics étaient mal entretenus. À titre d'exemple, jusqu'en 1956 Principe ne comptait pas une seule route goudronnée. Ce n'est qu'à partir de 1963, alors que la lutte armée pour la libération avait déjà débuté en Angola et en Guinée-Bissau, que le Portugal commença à investir davantage dans le développement de ses colonies, et que Principe commença à tirer parti de divers programmes d'investissement public. Cependant, après l'indépendance de Sao Tomé-et-Principe en 1975, la plus petite des îles continua à ressentir les conséquences négatives de sa double insularité, expression employée localement pour décrire sa situation précaire. En décembre 1981, une pénurie alimentaire provoqua une révolte de la population accompagnée de slogans sécessionnistes, révolte rapidement réprimée par le régime de parti unique socialiste de l'époque.

En 1992, un an après la transition démocratique du pays, les premières élections multipartites locales eurent lieu dans tous les districts, y compris à Principe. En 1994, Principe devint légalement

une région autonome. Depuis la révision de la Constitution du pays en 2003, Principe est également reconnue en tant que région autonome dans la Constitution, avec son propre statut politico-administratif (art. 137). La première Assemblée régionale de Principe a été élue en 1995 et le premier gouvernement régional est entré en fonctions le 29 avril. Depuis lors, à cette date, Principe célèbre son statut d'autonomie chaque année. En 1997, Sao Tomé a signé avec une société sud-africaine un accord de concession portant création d'une zone de libre-échange dans la Baie des Aiguilles (Baía das Agulhas) de Principe dans le but de fournir des services aux pays producteurs de pétrole dans la région du Golfe de Guinée. Toutefois, la société a abandonné le projet après seulement deux ans, faute d'intérêt de la part des investisseurs potentiels. L'incapacité du gouvernement central à tenir des élections locales après 1995 fut à l'origine d'une nouvelle protestation populaire en 2006, menée par un mouvement d'opposition local du nom de *Uñiao para a Mudança e Progresso do Príncipe* (UMPP, l'union pour le changement et le progrès de Principe). En juin de cette année, l'UMPP menée par João Paulo Cassandra dirigea une protestation à Principe contre une décision de justice déclarant nulles et non avenues les candidatures présentées pour les élections locales au motif qu'elles avaient été présentées après la date butoir officielle du 25 mai. La protestation populaire contraint le gouvernement régional de Principe dirigé par Zeferino dos Prazeres (MLSTP/PSD)<sup>7</sup> à quitter le pouvoir. Par la suite, le gouvernement central (alors formé par l'alliance MDFM-PCD)<sup>8</sup> nomma João Paulo Cassandra à la tête du gouvernement régional provisoire jusqu'aux élections. En août de la même année, l'UMPP dirigé par José Cardoso Cassandra, connu sous le nom de Tozé, obtint la majorité absolue lors des deuxièmes élections régionales à Principe.

L'UMPP de Tozé Cassandra réitéra sa victoire à Principe lors des élections régionales suivantes de 2010, 2014, et 2018. En 2011, le gouvernement régional dirigé par Cassandra rejeta l'établissement d'une plantation et d'une usine de production d'huile de palme sur le domaine de Sundy, lui préférant le développement du tourisme durable à Principe. Depuis lors, la petite île bénéficie d'investissements considérables dans le développement de l'éco-tourisme de deux sociétés touristiques étrangères : HBD (Here Be Dragons), propriété du millionnaire sud-africain de l'informatique Mark Shuttleworth, et Africa's Eden, propriété de l'homme d'affaires néerlandais Rombout Swanborn. Les postes de direction dans ces deux sociétés sont presque exclusivement occupés par des employés expatriés. Les quatre hôtels gérés par les deux sociétés facturent entre €460 et €1 190 par chambre et par nuit, plusieurs fois le salaire mensuel moyen local. Depuis, HBD est devenue de loin le plus gros employeur de l'île. Mi-2023, la société employait 514 locaux et 28 expatriés.<sup>9</sup> Les deux sociétés s'attachent à soutenir des projets de conservation de l'environnement marin et terrestre dans l'île. Les petites exploitations agricoles et la pêche artisanale demeurent les principales activités de subsistance pour la population locale. Le budget annuel de Principe n'est que de quelque US\$10,5 millions.

En 2012, l'UNESCO a classé Principe Réserve mondiale de la biosphère. En novembre 2019, Cassandra a transmis la direction de l'UMPP à Filipe Nascimento, un jeune juriste formé au Portugal et fils d'anciens travailleurs de plantations caboverdiens. En août 2020, Nascimento a

<sup>7</sup> *Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe/Partido Social Democrata* (Mouvement de libération de Sao-Tomé-et-Principe/Parti social-démocrate).

<sup>8</sup> *Movimento Democrático Força da Mudança - Partido da Convergência Democrática* (Mouvement démocratique force pour le changement - Parti démocratique de convergence).

<sup>9</sup> Informations personnelles fournies par Rita Alves à Principe, 16 juin 2023.

aussi repris la présidence du gouvernement régional de Principe, succédant à Cassandra. C'est la première fois qu'un descendant d'anciens travailleurs contractuels caboverdiens prend la tête du Gouvernement de Principe. Avant cela, Principe avait toujours été dirigée par des membres des grandes familles autochtones de l'île, Umbelina, Cassandra, Lavres, Prazeres, et Mata. Les membres de la minorité autochtone locale n'ont pas tous été heureux de ce changement. En outre, le mouvement d'opposition *Movimento Verde para o Desenvolvimento do Príncipe* (MVDP - Mouvement vert pour le développement de Principe) rejette la nomination de Nascimento pour des raisons de forme, étant donné qu'il n'avait pas été élu membre de l'Assemblée régionale. Il n'en demeure pas moins que lors des sixièmes élections régionales de septembre 2022, l'UMPP l'a emporté pour la cinquième fois consécutive et Nascimento a été élu président du gouvernement régional. À titre de comparaison, lors des cinq élections consécutives où à Principe l'UMPP était réélu, dans le cadre des élections nationales c'est le parti d'opposition qui l'a emporté à chaque fois, provoquant des changements dans le gouvernement central de Sao Tomé.

## **II. L'autonomie de Principe**

Dans un premier temps, le statut d'autonomie de l'île était considéré comme un instrument politique adéquat pour atténuer la double insularité de Principe, à savoir les inconvénients socio-économiques liés à la distance la séparant de Sao Tomé et la place centrale de cette dernière. En mai 1994, l'Assemblée nationale approuva la loi accordant autonomie politique et administrative à l'île de Principe. La loi relative au statut d'autonomie est entrée en vigueur en août de cette année (loi 4/94). La loi se voulait provisoire et était censée être révisée jusqu'à six mois avant la fin de la législature de la première Assemblée régionale, à savoir en octobre 1997. Il n'en fut rien. Ce n'est qu'en 2010 que l'Assemblée nationale approuva le Statut politico-administratif de la Région autonome de Principe (loi 4/2010) destinée à élargir l'autonomie de l'île. Depuis lors, la région dispose de ses propres symboles, y compris un drapeau, un sceau, et un hymne, utilisé avec les symboles nationaux (art.8).

En 2022, l'Assemblée nationale a adopté une loi modifiant la précédente afin de consolider le statut d'autonomie de Principe. Dans le cadre de cette révision, l'Assemblée régionale a été rebaptisée Assemblée législative régionale et habilitée à légiférer sur certaines questions. Les lois adoptées sont appelées décrets législatifs régionaux. Elles renvoient aux programmes approuvés par le gouvernement régional, au plan de développement socio-économique régional, et au budget régional. En outre, des décrets législatifs régionaux ont été adoptés sur des questions intéressant précisément la Région et qui ne relèvent pas de la compétence de l'État ou de l'Assemblée nationale, ainsi qu'au sujet de l'établissement d'institutions publiques ou d'entreprises publiques exerçant exclusivement ou principalement leur activité à Principe (art. 75b, 2022). Ils sont signés par le Président du pays. Il ne peut refuser d'apposer sa signature que si les décrets législatifs régionaux sont illégaux ou incompatibles avec les plans et programmes auxquels la Région est tenue en vertu de la loi. Si le Président refuse de signer, l'Assemblée législative régionale et le président du gouvernement régional ont le droit d'interjeter appel (art. 75c, 2022).

En vertu de la loi d'autonomie, la population locale autorisée à voter à Principe élit directement une Assemblée régionale selon le principe de la représentation proportionnelle. Jusqu'aux élections de 2022, l'Assemblée comptait sept membres. Le président de l'Assemblée régionale est élu à la

majorité absolue de ses membres. Le gouvernement régional est dirigé par un président élu par l'Assemblée régionale et se compose actuellement de cinq secrétaires régionaux responsables de différents portefeuilles. Leur nombre et leur nomination sont consignés dans des certificats de nomination. Le gouvernement régional est politiquement responsable devant l'Assemblée régionale et le premier ministre. La Région autonome de Principe est sous contrôle administratif du premier ministre.

Les premières élections à l'Assemblée régionale ont eu lieu en mars 1995. Par la suite, aucune élection régionale n'a été convoquée jusqu'en 2006. Cependant, depuis lors des élections régionales (et locales à São Tomé) n'ont été convoquées que tous les quatre ans, bien que la loi en prévoie tous les trois ans. Afin de maîtriser les dépenses, en 2018 et 2022 des élections régionales (et locales) ont été convoquées en même temps que les élections législatives nationales. Jusqu'en 2018, les antennes locales des principaux partis nationaux ont régulièrement participé aux élections régionales. Toutefois, en 2022, seuls les groupes locaux soutenus par différents partis nationaux ont pris part aux élections. Le nombre d'électeurs inscrits sur les listes à Principe a progressivement augmenté, passant de 2 868 en 1995 à 5 964 en 2022.

En 2022, l'Assemblée législative régionale est passée de sept sièges à neuf sièges. Cette année-là, il existait trois circonscriptions comptant respectivement 1 934, 1 947 et 2 083 électeurs inscrits élisant chacune trois membres de l'Assemblée législative régionale. La plénière de ce parlement siège une fois par an en session ordinaire, du 15 septembre au 15 juillet (art. 38). Les membres du gouvernement régional ont le droit de participer aux sessions de l'Assemblée législative régionale, peuvent intervenir et apporter des éclaircissements. Les séances plénières sont publiques. En dehors de cette période, une commission permanente siège, présidée par le président de l'Assemblée régionale et composée du vice-président et des membres du Parlement nommés par leurs partis en fonction de leur représentativité. Des séances extraordinaires de la plénière peuvent être convoquées à l'initiative du président de l'Assemblée ou de la commission permanente, à l'initiative d'un tiers des membres de l'Assemblée, ou à la demande du gouvernement régional. L'Assemblée régionale compte deux commissions permanentes spécialisées et peut établir des commissions ad hoc ou d'enquête.

À Principe, les membres du parlement jouissent de l'immunité parlementaire et ne peuvent être interrogés ou arrêtés sans l'autorisation de l'Assemblée régionale, à moins qu'ils aient commis un crime passible de plus de trois ans d'emprisonnement (art. 20, 2022). Ils ont le droit à un passeport diplomatique, tout comme leur conjoint.e et enfants mineurs en cas de voyages privés. Ils sont autorisés à porter des armes sans licence et sont prioritaires dans la réservation de voyages aériens ou maritimes dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions (art. 21, 2022). Ils peuvent demander au président de l'Assemblée législative régionale à être temporairement remplacés, pour autant que des raisons valables le justifient. Les membres du parlement peuvent perdre leur siège en cas de violation du régime des incapacités ou des incompatibilités, s'ils n'occupent pas leur siège sans justification jusqu'à la troisième séance ou ne sont pas présents lors des plénières consécutives, ou s'ils rejoignent un parti ou un mouvement citoyen autre que celui au nom duquel ils ont été élus à l'Assemblée législative régionale. Ses membres ne sont pas autorisés à exercer simultanément les fonctions de Président de la République, membre de l'Assemblée nationale, membre du gouvernement (central), membre de tribunaux ou du bureau du procureur public, membre des

organes directeurs de la Région autonome, président à plein temps et conseiller d'un conseil de district, membre de la Commission électorale nationale (CEN), membres des bureaux de secrétariats régionaux, ou employés d'organisations internationales ou d'États étrangers.

Outre ses compétences législatives, l'Assemblée législative régionale est habilitée à approuver le programme du gouvernement régional et le budget de la région ; elle peut autoriser le gouvernement régional à contracter des prêts internes et externes ; elle a le droit d'adopter des motions de confiance et de défiance vis-à-vis du gouvernement régional et à coopérer avec d'autres entités régionales étrangères. Comme nous l'avons déjà dit, le groupe local UMPP occupe le pouvoir sans discontinuer depuis 2006. Depuis les élections de 2018, l'UMPP est contesté par un autre groupe local, le MVDP. Son dirigeant, Nestor Umbelina, un homme d'affaires local, a été membre du gouvernement UMPP jusqu'en 2012. Tout comme sur le plan national, les divers groupes politiques de Principe ne représentent pas des programmes politiques différents, et encore moins des idéologies opposées, mais plutôt des intérêts de groupes concurrents et des personnalités rivales, ainsi que des réseaux clientélistes. Depuis la transition démocratique du pays en 1991, tous les partis sont favorables à l'économie de marché et aux politiques néolibérales, telles qu'elles sont exigées par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, y compris le MLSTP, unique parti au pouvoir sous le régime socialiste de parti unique (1975-1990).

En 1990, le parti a ajouté la dénomination Parti social-démocrate (PSD) à son nom afin de prouver sa transformation de parti socialiste à parti réformiste, pro-capitaliste.

Élections régionales 1995-2022, résultats en pourcentage des suffrages exprimés et en nombre de sièges

Date de l'élection	Électeurs inscrits	MLSTP/PSD	UMPP	ADI	GUAP	MVDP
Mars 1995	2 868	65,7% (7 sièges)			27,6%	
Août 2006	3 411	28, 4%	64,5% (7 sièges)			
Juillet 2010	3 412	33.3%	65.4% (7 sièges)			
Octobre 2014	4 065	21,7% (2 sièges)	60,6% (5 sièges)	11,7%		

Octobre 2018	5 168	9,6%	60,7% (5 sièges)			(26,7%) 2 sièges
Septembre 2022	5 964		54% (6 sièges)			46% (3 sièges)

ADI - *Acção Democrática Independente* (Action démocratique indépendante)

GUAP - *Grupo Unido para a Autonomia do Príncipe* (Groupe uni pour l'autonomie de Principe)

Le gouvernement central, réuni en Conseil des ministres, sur avis favorable préalable du procureur général (*Ministério Público*), peut dissoudre l'Assemblée législative régionale pour des raisons d'intérêt public, uniquement sur la base d'actes illégaux ou d'omissions graves, y compris des actes des autorités régionales sapant le principe d'État unitaire, et des actes illégaux ou des omissions des autorités régionales sur conseil du gouvernement central, et s'il y a volonté manifeste de ne pas réparer, ou dans le cas où les actes du gouvernement régional empêchent la région de fonctionner. La dissolution de l'Assemblée législative régionale entraîne la dissolution du gouvernement régional. La dissolution est ordonnée par décret du gouvernement, lequel : énonce les raisons de la dissolution ; nomme un gouvernement provisoire en remplacement du gouvernement régional jusqu'à ce qu'un nouveau gouvernement entre en fonctions, et fixe la date butoir pour la tenue d'élections anticipées (art. 119, 2022).

Le 30 mai 2023, l'Assemblée législative régionale a approuvé le budget annuel de la région d'un montant de Db 238 767 786,13 (US\$ 10 447 353,34) soumis par le gouvernement régional, avec six voix du parti au pouvoir, l'UMPP, et trois abstentions des parlementaires de l'opposition, le MVDP. Selon le Ministre du plan et des finances de Sao Tomé-et-Principe, Db 122 920 (US\$ 5 384 044,67) étaient financés par le budget national, soit 51,5%. Cette contribution est bien plus élevée que les Db 27 500 000 (US\$ 1 204 652,29) alloués au district de Água Grande dans la capitale, là où réside la plus grande partie de la population du pays. Considérés conjointement, la santé, l'éducation, la sécurité sociale et le logement social représentaient 38% du budget régional ; dont 24% alloués aux infrastructures, à savoir les routes et l'approvisionnement en eau potable, et plus de 10% étaient affectés aux secteurs productifs, notamment l'agriculture, la pêche, le bétail, l'entrepreneuriat, et l'emploi. À titre de comparaison, le budget régional 2023 de Principe correspond à 6,3% du budget national du pays, soit US\$ 165,6 millions pour cette année.

### III. Le Gouvernement régional de Principe

Le président du gouvernement régional est nommé par le premier ministre en fonction des résultats des élections à l'Assemblée législative régionale. Le président du gouvernement régional ne représente pas l'État national et le gouvernement central n'est pas représenté localement à demeure comme par un gouverneur de Principe, par exemple. L'État est représenté dans la Région par le

premier ministre ou par une personne déléguée par lui à cet effet (art. 75). Les cinq secrétaires régionaux sont nommés par le premier ministre sur proposition du président du gouvernement régional. Dans les 30 jours suivant sa prise de fonctions, le gouvernement régional doit présenter son programme à l'Assemblée législative régionale pour un vote de confiance. Les groupes parlementaires à l'Assemblée peuvent voter des motions de défiance relatives à l'exécution de son programme ou aux questions intéressant la région. Les motions de défiance ne peuvent être votées que sept jours après leur présentation. Si une motion de défiance n'est pas adoptée, ses auteurs ne peuvent en présenter une autre pendant la même législature.

La destitution du gouvernement régional intervient dans les circonstances suivantes :

- au début d'une nouvelle législature ;
- à la présentation d'une demande de démission par le président du gouvernement régional ;
- au décès ou en cas d'incapacité physique du président du gouvernement régional ;
- en cas de rejet du programme du gouvernement régional ;
- en cas de rejet d'une motion de confiance ;
- en cas d'approbation d'une motion de défiance à la majorité absolue des membres du parlement.

Avant l'approbation de son programme par l'Assemblée régionale, ou après sa destitution, le gouvernement régional se limite aux actes strictement nécessaires à la gestion des affaires publiques de la région autonome.

Les membres du gouvernement régional sont responsables au pénal et au civil des actes qu'ils réalisent ou légalisent. Sans autorisation de l'Assemblée législative régionale, les membres du gouvernement régional ne peuvent pas être jurés, experts ou témoins, pas plus qu'ils ne peuvent être entendus comme déclarants ou défendeurs, hormis, dans ce dernier cas de figure, s'ils sont arrêtés en flagrant délit, ou s'ils ont commis un crime passible d'une peine d'emprisonnement de plus de trois ans. Ils ne peuvent pas non plus être détenus ou emprisonnés sans cette même autorisation, à moins qu'ils aient été arrêtés en flagrant délit ou aient commis un crime passible d'une peine d'emprisonnement de plus de trois ans.

Les membres du gouvernement régional jouissent d'une série de priviléges, notamment le report du service militaire, un passeport diplomatique, des subsides et autres prestations prescrits par décret législatif, ils sont aussi prioritaires pour la réservation de billets d'avion ou de voyage de mer lorsqu'ils se déplacent dans l'exercice de leurs fonctions. Durant leur mandat, les membres du gouvernement régional sont libérés de toutes leurs activités professionnelles publiques ou privées. Ils ne peuvent exercer d'autres fonctions publiques ou privées, à l'exception des activités non rémunérées pour des organisations philanthropiques, humanitaires ou culturelles. Le gouvernement régional assume des fonctions exécutives, y compris la gestion de l'administration publique, l'élaboration de son programme, la présentation des propositions de décrets et du budget

régional à l'Assemblée législative régionale. À l'invitation du gouvernement central, le gouvernement régional peut participer à la négociation des traités et accords internationaux qui concernent directement la région autonome, ainsi qu'à l'élaboration des politiques concernant les fonds marins contigus. Le gouvernement régional peut se prononcer de sa propre initiative ou en consultation avec les instances souveraines, sur les questions relevant de sa compétence en lien avec la région.

Le gouvernement régional est habilité à gérer, dans le respect de la loi, les recettes fiscales perçues dans la Région, ainsi que la partie des recettes fiscales de l'État qui lui reviennent et les autres recettes publiques qui lui sont allouées. L'Assemblée nationale et le gouvernement central entendent les instances de la Région autonome dès lors qu'elles exercent des pouvoirs législatifs ou réglementaires relativement aux questions qui relèvent de leurs compétences respectives qui concernent directement la région ou présentent pour elle un intérêt (art. 76). Le non-respect du devoir d'être entendu par des organes souverains peut, selon la nature des actes, aboutir à leur inconstitutionnalité ou à leur illégalité sur avis de l'instance compétente (art. 79).

Le principe de solidarité nationale oblige l'État à assumer le coût des inégalités découlant de la double insularité de Principe, à savoir en matière de transport, de communications, d'énergie, d'éducation, de culture, de santé et de sécurité sociale (art. 87). Principe est autonome au plan financier en vertu de la Constitution et de la législation. La participation financière de l'État à l'autonomie financière de la Région prend la forme de transferts du budget général de l'État et d'autres instruments financiers et comptables, notamment la participation nationale au système régional d'incitations financières destinées à soutenir le secteur productif (art. 89). La Région autonome de Principe est compétente en matière fiscale en vertu du statut d'autonomie et de la loi. La région gère les recettes fiscales perçues localement, ainsi que la part des recettes fiscales de l'État qui lui revient, conformément à un principe établi qui garantit la solidarité nationale effective, et les autres recettes publiques qui lui sont attribuées (art. 91).

En vertu du principe de solidarité, chaque année le budget général de l'État comprend des fonds devant être transférés à la Région autonome de Principe (art. 101). La Région autonome de Principe peut contracter des prêts à court ou long terme, tant en devise nationale qu'étrangère, exclusivement dans le but de financer des investissements ou de remplacer et amortir des prêts précédemment contractés, conformément aux dispositions de la loi relative au système administratif et financier (art. 96). Tout emprunt d'une durée supérieure à six mois exige l'autorisation de l'Assemblée régionale et un avis favorable du gouvernement central (art. 97).

Selon la loi relative au statut d'autonomie, le principe de solidarité oblige l'État à assumer le coût des inégalités découlant de la double insularité en termes de transport à destination de et vers Principe (art. 104). Le transport maritime et aérien, de personnes ou de marchandises, y compris les services portuaires et aéroportuaires, doivent être fournis à des conditions qui garantissent la compétitivité de l'économie de la région (art. 105). L'État garantit la fourniture d'un service de télécommunications universel dans la Région autonome et garantit l'existence et le fonctionnement d'une station de radio et d'un service de télévision publiques (art. 106/107). En outre, l'État garantit à la Région l'accès à l'énergie et au carburant à des conditions qui compensent les suppléments de coût liés à la double insularité, en vertu du principe de subsidiarité et de la loi.

Au sein du gouvernement régional actuellement au pouvoir, les cinq secrétaires régionaux détiennent les portefeuilles affaires sociales et capital humain ; finances ; patrimoine et administration publique ; tourisme, économie et culture ; biosphère, environnement, agriculture et développement rural ; et infrastructures, travaux publics et aménagement du territoire. Deux des cinq secrétaires régionaux sont des femmes. L'actuel gouvernement régional dirigé par le chef de l'UMPP, Filipe Nascimento, a été constitué par le Premier ministre Patrice Trovoada (ADI) le 19 novembre 2022. Tout comme le gouvernement central, le gouvernement régional n'a pas de site officiel sur Internet, mais depuis septembre 2015 il a une page Facebook.

#### Le gouvernement régional de Principe constitué en novembre 2022

Président	Filipe Nascimento
Secrétaire régionale aux affaires sociales et au capital humain	Fátima Cassandra
Secrétaire régional aux finances, au patrimoine et à l'administration publique	Verdigal Mendonça
Secrétaire régionale au tourisme, à l'économie et à la culture	Sónia Cármén da Mata
Secrétaire régional à la biosphère, à l'environnement, à l'agriculture et au développement rural	Júlio Mendes
Secrétaire régional aux infrastructures, aux travaux publics et à l'aménagement du territoire	Carlos Pinheiro

Dans son allocution, Nascimento s'est plaint du fait que l'isolement de Principe lié à l'absence d'une liaison maritime régulière avec Sao Tomé était la conséquence du manque de coopération et de solidarité de l'ancien gouvernement central du MLSTP/PSD (2018-2022). Pour lui, le statut d'autonomie devait être considéré comme un instrument de développement global et de consolidation de l'unité nationale permettant de fédérer tous les efforts destinés à mettre en œuvre des projets structurants qui garantissent la continuité de l'État dans la région, étant donné que tout progrès réalisé à Principe serait, par définition, un progrès pour l'ensemble du pays. Nascimento a annoncé qu'il allait se battre contre les asymétries territoriales et économiques entre les deux îles en promouvant la concurrence dans les secteurs du transport aérien et maritime en coopération avec le gouvernement central de Sao Tomé. Il a demandé au gouvernement nouvellement élu de l'ADI d'établir un service maritime régulier entre les deux îles et d'instaurer une exemption de redevances portuaires et des subventions sur les produits, en particulier sur les denrées alimentaires, afin de limiter les conséquences de l'augmentation du prix des denrées alimentaires à l'échelle mondiale. Dans le même temps, il a promis au nouveau Premier ministre Patrice Trovoada, qui avait soutenu l'UMPP pendant la campagne électorale, sa coopération et la loyauté institutionnelle. Nascimento a affirmé soutenir la révision de la constitution annoncée par l'ADI,

car elle permettrait d'approfondir encore le statut d'autonomie de Principe, en particulier s'agissant de la création d'une loi de finances régionale ainsi que d'une loi électorale régionale.<sup>10</sup>

Le 29 avril 2023, le gouvernement régional a commémoré le 28<sup>ème</sup> anniversaire du statut d'autonomie de Principe. Les célébrations ont été présidées par le Président du pays, Carlos Vila Nova. Dans son allocution, Filipe Nascimento, Président du gouvernement régional, a souligné que l'autonomie de Principe n'était pas synonyme de division, mais qu'elle impliquait la reconnaissance des spécificités de ce territoire dépourvu de continuité territoriale, dont les résidents ont préservé un patrimoine et une identité d'une valeur historique particulière, et dont la diversité culturelle s'est avérée être l'une des plus grandes richesses de l'île. Il a demandé une plus grande autonomie financière afin d'être moins dépendant des décisions du gouvernement central qui n'a pas toujours transféré les contributions affectées au titre du budget national. Il a affirmé que l'autonomie avait permis à Principe de s'ouvrir au monde, avait attiré des investissements étrangers directs, encouragé le développement du tourisme durable et lui avait valu une reconnaissance internationale. Cependant, il s'est aussi plaint du fait que le coût de la vie était actuellement trop élevé pour la population et s'est dit préoccupé par l'émigration des jeunes de Principe en quête d'un avenir meilleur.

Dans son allocution, le Président Vila Nova a affirmé qu'il était nécessaire de se mettre au travail, ou plutôt de consolider le travail entamé il y a 28 ans en tenant compte des particularités et des spécificités de la région, afin de bâtir une autonomie solide et robuste au service des intérêts réels de la Région autonome de Principe. Il a fait valoir qu'il était nécessaire de promouvoir une intégration plus poussée de la Région autonome de Principe dans la nation et la communauté nationale et que les différences naturelles entre les deux îles devaient être corrigées par le biais de politiques de discrimination positive dans tous les secteurs, de sorte que le pays soit plus juste, plus équilibré et moins inique vis-à-vis de ses citoyens. Vila Nova a aussi défendu la nécessité de dégager un consensus sur le modèle le plus à même de mener à une autonomie qui fonctionne sans mettre en péril la cohésion et l'unité propres à l'État unitaire qu'est Sao Tomé-et-Principe, en tant qu'impératif constitutionnel. Parmi les questions prioritaires à régler, il a souligné les limitations imposées par les liaisons aériennes, soit du fait de leur fréquence, ou de la capacité des aéronefs utilisés, ou encore du fait du prix des billets, l'incapacité de garantir l'approvisionnement régulier de l'île en biens de consommation essentiels et autres aux mêmes prix que ceux pratiqués à Sao Tomé.

Qui plus est, Vila Nova s'est plaint du manque de centres de santé et/ou d'un hôpital offrant davantage de spécialités médicales, dans des conditions acceptables de manière à répondre aux besoins sanitaires et en assistance médicale de la population, du manque d'établissements d'enseignement supérieur sur l'île, du manque de juges résidents, d'un tribunal fonctionnel ou d'un établissement pénitentiaire sur l'île, tout en soulignant la nécessité d'encourager la création d'un environnement d'affaires attrayant pour les investissements, tant nationaux qu'étrangers, dans les secteurs dans lesquels la Région recèle le plus grand potentiel, comme c'est le cas pour le tourisme. Vila Nova a aussi évoqué ce qu'il considérait comme les réalisations de Principe des dernières années, notamment la reconnaissance de l'île en tant que Réserve de biosphère de l'UNESCO. Qui plus est, il a souligné les améliorations significatives apportées à la piste d'atterrissement de

---

<sup>10</sup> *Téla Nón*, 19 novembre 2022. *Observador*, 19 novembre 2022.

l'aérodrome de Principe, laquelle a été élargie pour lui permettre d'accueillir des aéronefs de plus grande capacité en toute sécurité et dans le respect des normes internationales, la réparation de plusieurs rues de la ville de Santo Antonio, la pose de la première pierre d'une nouvelle école secondaire dans la région, et la bonne exécution du Plan de lutte contre le paludisme, la région affichant aujourd'hui le meilleur indicateur au niveau national.<sup>11</sup>

#### **IV. Considérations finales**

La population de Principe gère démocratiquement ses affaires locales au travers de ses propres instances législatives et exécutives, de son Assemblée législative de 9 membres, et d'un gouvernement régional dirigé par un président et composé de cinq secrétaires régionaux. Ceci est également le cas dans l'initiative Marocaine pour l'autonomie du Sahara occidental, étant donné que l'article 5 souligne que « les populations du Sahara géreront elles-mêmes et démocratiquement leurs affaires à travers des organes législatifs, exécutif et judiciaire dotés de compétences exclusives (...). »

Néanmoins, du fait de sa petite taille, Principe ne dispose pas de son propre pouvoir judiciaire. Selon la répartition du pouvoir judiciaire au niveau national, Principe est l'une des trois régions judiciaires dotée d'un tribunal de première instance où travaillent des juges de Sao Tomé. Il n'y a pas de prison à Principe, mais les condamnés des îles purgent leurs peines dans le seul pénitencier du pays situé à Sao Tomé.

En outre, Principe gère sa propre administration publique, l'économie, les infrastructures et l'environnement locaux, et elle dispose de son propre budget régional cofinancé par des allocations du budget national. Ceci est largement le cas avec la proposition d'autonomie du Maroc, laquelle dispose en son article 12 que « ... les populations de la Région autonome du Sahara, agissant par l'intermédiaire d'organes législatif, exécutif et judiciaire auront, dans les limites territoriales de la Région, la compétence notamment dans les domaines :

- De l'administration locale, de la police locale et des juridictions de la Région ;
- Économique : le développement économique, la planification régionale, l'encouragement des investissements, le commerce, l'industrie, le tourisme et l'agriculture ;
- Du budget et de la fiscalité de la Région ; des infrastructures : l'eau, les installations hydrauliques, l'électricité, les travaux publics et le transport ;
- Social : l'habitat, l'éducation, la santé, l'emploi, le sport, la sécurité et la protection sociales ;
- Culturel, y compris la promotion du patrimoine culturel sahraoui hassani ;
- De l'environnement. »

---

<sup>11</sup> *Observador*, 29 avril 2023.

L'Initiative Marocaine d'Autonomie précise en son article 5 que les populations du Sahara « disposeront des ressources financières nécessaires au développement de la région dans tous les domaines (...). » Elle dispose aussi en son article 13 que « La Région autonome du Sahara disposera des ressources financières nécessaires à son développement dans tous les domaines. Ces ressources seront notamment constituées par :

- Les impôts, taxes et contributions territoriales édictés par les organes compétents de la Région ;
- Les revenus de l'exploitation des ressources naturelles affectés à la Région ;
- La partie des revenus des ressources naturelles situées dans la Région et perçus par l'État ;
- Les ressources nécessaires allouées dans le cadre de la solidarité nationale ;
- Les revenus provenant du patrimoine de la Région. »

En outre, Principe n'a pas de police locale et les forces de défense de la police nationale et des contingents des forces armées du pays sont déployés dans l'île. Ceci n'est pas le cas dans l'Initiative d'autonomie du Maroc qui indique en son article 12 susmentionné, que les populations de la Région autonome du Sahara sont compétentes en matière de police locale.

Contrairement à la proposition pour le Sahara occidental, qui dispose en son article 16 que les compétences de l'État dans la Région autonome du Sahara (tel que détaillé à l'article 14) « seront exercées par un délégué du Gouvernement », le gouvernement central n'est pas représenté dans la Région autonome de Principe, tel qu'indiqué plus haut, c'est le premier ministre qui représente l'État dans l'île.

Qui plus est, l'Initiative d'autonomie du Maroc explique, en son article 20, que « Le Pouvoir exécutif de la Région autonome du Sahara sera exercé par un chef de gouvernement élu par le Parlement régional. Il est investi par le Roi. Le chef de gouvernement est représentant de l'État dans la Région ». C'est le cas dans l'île de Principe, où le pouvoir exécutif revient aussi au chef du gouvernement régional mais, contrairement au cas du Sahara occidental, à Principe il ou elle n'est pas investi.e par le chef de l'État mais par le premier ministre.

Par ailleurs, l'article 21 de la proposition d'autonomie pour la Région du Sahara dispose que « Le chef du gouvernement de la Région autonome du Sahara forme le gouvernement de la Région et nomme les administrateurs nécessaires pour exercer les pouvoirs qui lui sont dévolus ». C'est également le cas dans la région autonome de Principe, où le président du gouvernement régional forme son gouvernement. Cependant, il ou elle rend des comptes non seulement à l'Assemblée régionale mais aussi au premier ministre.

Pour finir, tout comme dans la proposition de l'autonomie de Sahara occidental, dont l'article 24 souligne que « Les lois, les règlements et les décisions de justice émanant des organes de la Région autonome du Sahara doivent être conformes au statut d'autonomie de ladite Région et à la Constitution du Royaume », dans le cas de Principe, la loi, les décrets et les règlements adoptés par l'Assemblée régionale doivent être conformes à la législation relative au statut d'autonomie ainsi qu'à la Constitution du pays.

En ce qui concerne Principe, le statut d'autonomie accordé en 1995 a permis de consolider tant une identité locale de la population de l'île que son poids dans les négociations vis-à-vis du gouvernement central de Sao Tomé. Les instances politiques prévues dans le statut d'autonomie ont fonctionné en conséquence et ont offert à Principe la stabilité politique. La reconnaissance par l'UNESCO de la Réserve de biosphère ainsi que les investissements étrangers dans le tourisme durable ont contribué à faire connaître l'île. Néanmoins, pour ce qui est de la double insularité de Principe, certains problèmes logistiques et économiques persistent, en particulier s'agissant des liaisons maritimes avec Sao Tomé et des problèmes connexes tels que l'approvisionnement régulier en carburant (aussi important pour la production d'énergie thermique) et en biens de consommation de base à un prix égal.

## Références

- Archer, Maria da Graça Miragaia & Tavares, Sónia. *Eleições na República Democrática de São Tomé e Príncipe 1990 a 2006*. Vila Franca de Xira, 2006.
- Garrido, Hilário. *Reflexões Jurídicas. Direito e Política*. Vol. II. São Tomé, 2016.
- Nascimento, Augusto. *Histórias da Ilha do Príncipe*. Oeiras: Município de Oeiras, 2010.
- República Democrática de São Tomé e Príncipe. Assembleia Nacional. Lei 4/1994.
- República Democrática de São Tomé e Príncipe. Assembleia Nacional. Lei 4/2010. Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma do Príncipe.
- República Democrática de São Tomé e Príncipe. Assembleia Nacional. Projecto de Lei de Alteração à Lei nº 4/2010, de 18 de Junho – Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma do Príncipe, 2022.
- Seibert, Gerhard. “Património Edificado de São Tomé e Príncipe. A Roça Sundy.” Dans: Amaral, José Lobo de (ed.). *China e Países Lusófonos - Património Construído*. Coleção Novos Caminhos nº 3, pp. 394-415. Macau: Instituto Internacional de Macau (IIM), 2016.
- Nations Unies, Lettre datée du 11 avril 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Maroc auprès de l'Organisation des Nations Unies, Document S/2007/206, 13 April 2007  
([https://digitallibrary.un.org/record/597424/files/S\\_2007\\_206-EN.pdf?ln=en](https://digitallibrary.un.org/record/597424/files/S_2007_206-EN.pdf?ln=en)).

# **QUESTIONS DE SOUVERAINETÉ POUR LA POPULATION D'UNE ÎLE DU PACIFIQUE : LE CAS DE ROTUMA AUX FIDJI COMPARÉ À L'INITIATIVE MAROCAINE POUR LA RÉGION DU SAHARA**

**Dr. Alan HOWARD<sup>12</sup>**

Le présent exposé porte sur l'évolution de la relation politique entre l'archipel fidgien dans l'océan Pacifique Sud et l'île de Rotuma, une île océanique fertile de quarante-trois kilomètres carrés située à quatre cent soixante-cinq kilomètres au nord des Fidji. Rotuma est politiquement liée aux Fidji depuis plus d'un siècle, tout d'abord en tant que colonie britannique et, depuis 1970, date à laquelle les Fidji ont obtenu leur indépendance de la Grande Bretagne, en tant que partie intégrante de la nouvelle nation. La population de Rotuma est cependant distincte des Fidjiens, physiquement, culturellement, et sur le plan linguistique, ayant de forts liens historiques et culturels avec les îles Tonga, du Samoa et d'autres îles polynésiennes. **Nous comparerons ensuite l'autonomie de Rotuma aux dispositions de l'Initiative marocaine pour l'autonomie de la Région du Sahara.**

## **SOMMAIRE**

- 1) Brève histoire des Fidji
- 2) L'île de Rotuma
- 3) Rotuma à l'époque coloniale
- 4) L'autonomie de Rotuma
- 5) La question des droits fonciers
- 6) Rotuma en tant que partie de la nation indépendante des Fidji
- 7) Les affaires de Rotuma à l'époque de Bainimarama
- 8) Le cas de Rotuma en comparaison de l'Initiative marocaine pour l'autonomie de la Région du Sahara
- 9) Sources citées

### **1) Brève histoire des Fidji**

La société fidjienne traditionnelle était hiérarchisée. Les chefferies reposaient essentiellement sur un système de succession patrilinéaire. Les groupes sociaux étaient des clans patrilinéaires localités de tailles variées, allant d'un clan unique à un ordre hiérarchique de multiples clans apparentés. La guerre était endémique et, par alliance ou par conquête, les communautés formaient des confédérations dirigées par chefs suprêmes.

---

<sup>12</sup> Professeur émérite d'anthropologie, Université de Hawaï (États-Unis)

L'Europe commença à se lier avec les Fidji au début du 19<sup>ème</sup> siècle avec la découverte du bois de santal, suivi du bêche-de-mer qui suscita son intérêt. L'occasion offerte aux chefs de dominer le commerce, y compris l'acquisition d'armes à feu, entraîna des rivalités politiques toujours plus vives et la guerre, ainsi que l'arrivée de Seru Epenisa Cakobau, le grand chef du « Royaume » de Bau, une petite île au large de la côte est de l'île de Viti Levu, la principale île des Fidji, à un poste de premier plan parmi les chefs fidjiens. Cakobau (prononcé Thak-um-bow) se convertit au christianisme en 1854 sous l'influence de missionnaires méthodistes et fut suivi d'un large pan de la population fidjienne.

À mesure que les colons européens et australiens arrivèrent en nombre croissant aux Fidji, leurs revendications sur les terres et les ressources fidjiennes se firent plus pressantes. Elles débouchèrent sur une multiplication des différends voire, dans certains cas, des affrontements violents dans le cadre desquels les Européens, soutenus par des éléments de la Royal Navy britannique, pouvait être assez brutaux dans leurs assauts. En 1858, Cakobau signa un document cédant les Fidji à la Grande-Bretagne, étant entendu que les Britanniques protégeaient ses intérêts et le reconnaîtraient en tant que principal chef fidjien (*Tui Viti*). Le document fut envoyé à Londres pour y être officiellement approuvé et, après quatre ans de réflexion, il fut rejeté au motif que les Fidji étaient trop isolées et n'offraient guère de perspectives de rentabilité pour l'Empire, et que Cakobau n'était qu'un chef parmi tant d'autres et n'avait pas le pouvoir de céder les îles.

En 1865, les colons proposèrent de créer une confédération de sept principaux royaumes fidjiens autochtones afin d'instaurer une forme de gouvernement. Cakobau fut élu premier président. Pour les Européens, impliquer Cakobau et d'autres chefs fidjiens visait principalement à donner une apparence de légitimité à ce qui était essentiellement un gouvernement conçu par des colons blancs. En 1871, Cakobau fut incité à constituer une instance gouvernante composée de chefs et de colons de même sensibilité. Le nouveau gouvernement était aussi doté d'une Chambre des représentants, d'un comité législatif et d'un Conseil privé. Cakobau fut déclaré monarque et le Royaume des Fidji fut créé. La plupart des chefs fidjiens acceptèrent de participer. Le royaume instaura un système d'imposition, un tribunal foncier et une police, ainsi que d'autres éléments de la société européenne, tel qu'un service postal et une devise officielle.

Après une période de violence, principalement le fait d'Européens contre les Fidjiens, et étant donné que le gouvernement était confronté à des problèmes de légitimité et de viabilité économique, Cakobau proposa une fois encore de céder les îles à la Grande-Bretagne en 1874. Cette fois-ci, le Gouvernement britannique se montra plus disposé à annexer les Fidji que par le passé. Après quelques tergiversations, Cakobau accepta de renoncer à son titre de *Tui Viti*, conservant le titre de *Vunivalu*, ou protecteur. Un acte de cession fut signé le 10 octobre 1874, et la Colonie des Fidji vit le jour ; s'en suivirent 76 années d'autorité britannique, lesquelles prirent fin avec l'octroi de l'indépendance aux Fidji en 1970.

Les politiques mises en œuvre par le premier gouverneur, Sir Arthur Gordon, façonnèrent véritablement l'histoire des Fidji. Gordon se voyait comme le protecteur du peuple fidjien et lança des politiques limitant leur participation au développement du commerce et de la vie politique. La vente de terres fidjiennes fut interdite ; les Fidjiens furent taxés en produits agricoles, et non en

numéraire; et ils étaient gouvernés par un pouvoir indirect fondé sur la structure politique traditionnelle.

Afin de maintenir ces politiques tout en encourageant le développement économique, Gordon encouragea la création de plantations de canne à sucre. Les Fidjiens étant considérés comme inaptes au travail que cela exigeait, il approuva l'importation de travailleurs indiens. Entre 1879 et 1916, quelque 61 000 travailleurs indiens arrivèrent aux Fidji, et bien qu'une petite partie d'entre eux retourna en Inde au terme de leur contrat, la majorité décida de rester aux Fidji, alors qu'ils n'avaient pour ainsi dire pas accès au foncier et que leurs droits politiques étaient considérablement limités. Ils se multiplièrent jusqu'à représenter la majorité de la population des Fidji entre 1956 et la fin des années 80, après quoi leur nombre diminua considérablement du fait d'un exode pouvant être attribué à une discrimination toujours plus forte après le coup d'État de 1987 ayant entraîné la chute du gouvernement soutenu tant par les Fidjiens que par les Indiens et, pendant un temps, l'adoption d'une constitution qui permettait à bien des égards leur discrimination.

## 2) L'île de Rotuma

À l'époque de l'instruction européenne, la population de l'île de Rotuma comptait entre 4 000 et 5 000 habitants mais après une période de dépeuplement ayant atteint son paroxysme avec l'épidémie de rougeole de 1911, ce chiffre passa à 2 000. Avec l'introduction de mesures de santé publique, le taux de mortalité baissa alors que le taux de natalité demeurait élevé, et à la fin de la période coloniale, en 1970, le nombre total de Rotumiens aux Fidji (y compris à Rotuma) avait augmenté pour atteindre 6 000. Cependant, les possibilités d'éducation et d'emploi étant extrêmement limitées à Rotuma, l'afflux régulier de migrants vers les Fidji entraîna une chute du nombre de Rotumiens sur leur île d'origine. Ils sont actuellement moins de 2 000 et plus de 8 000 résident ailleurs aux Fidji, principalement dans des zones urbaines. En outre, plusieurs milliers de Rotumiens et de partiellement rotumiens ont migré en Australie, en Nouvelle-Zélande, en Angleterre, aux États-Unis et ailleurs.

Selon une étude de 2019-2020 publiée par le *Fiji Times* [14 septembre 2021], les 864 132 habitants des Fidji comprenaient 62% de Fidjiens autochtones, 34,2% d'Indo-Fidjiens, les « autres races » représentant 3,8% (Rotumiens compris). Cette division a son importance en ce sens que l'histoire de la politique des Fidji a longtemps été dominée par les préoccupations associées à la division raciale entre les Fidjiens autochtones et les Indo-Fidjiens. Ceci a relégué la gouvernance de Rotuma, et le bien-être du peuple de Rotuma, en marge de l'échiquier politique.

L'occupation britannique des Fidji ressemblait à bien des égards à l'occupation française du Maroc. Les deux puissances occupantes avaient instauré des « protectorats », et toutes deux n'hésitaient pas à recourir à la force militaire afin de préserver leurs intérêts et de soumettre les pans de la population autochtone qui résistaient à leur hégémonie. Dans les deux cas les Européens recrutaient une partie de la population autochtone qui voyait un avantage à assujettir les rebelles et était disposée à être disposée à se battre au côté des Européens pour en profiter. S'agissant de Rotuma, dans la mesure où la population accueillait favorablement l'annexion à la Grande-Bretagne et, à une exception près n'ayant que peu duré et ayant impliqué une petite minorité s'étant

félicité de son inclusion dans les Fidji après l'indépendance, la gouvernance extérieure par les Britanniques ou par les Fidjiens n'a posé aucune difficulté. En résumé, c'est la négligence passive qui peut définir la gouvernance de Rotuma par les régimes tant colonial que d'après l'indépendance peut être caractérisée.

### 3) Rotuma à l'ère coloniale

Le premier contact consigné entre des Européens et Rotuma remonte à 1791, en la personne du Capitaine Edwards du *HMS Pandora*, alors à la recherche des révoltés du *Bounty*. Durant la première moitié du 19ème siècle, l'île fertile devint un lieu de prédilection des baleiniers désireux de se réapprovisionner. Dans les années 1960, des missionnaires wesleyens anglais et catholiques romains français établirent des missions, les méthodistes d'un côté de l'île, les Français de l'autre. L'antagonisme entre les deux parties s'intensifie pour atteindre son paroxysme en 1878 avec un affrontement remporté par les wesleyens, numériquement supérieurs. Les troubles qui suivirent poussèrent les chefs des sept districts de Rotuma à demander à la Reine Victoria l'annexion en 1979, et en dépit des réserves de certains représentants britanniques aux Fidji, au motif que Rotuma risquait fort d'être un fardeau plus qu'un atout, la requête fut fortement soutenue par le Gouverneur des Fidji, Sir Arthur Gordon, qui estima que l'on ne devrait pas y voir une annexion, « mais plutôt une simple correction de la frontière maritime de la colonie ».<sup>13</sup> En 1881, l'île fut officiellement cédée à la Grande-Bretagne.

Pendant la période coloniale britannique, le gouverneur des Fidji nomma un administrateur résident pour servir à Rotuma.<sup>14</sup> Il devait faire office de magistrat dans le cadre de règlements des différends, et guider les Rotumiens pour les aider à s'adapter à l'administration britannique ainsi qu'aux changements politiques et économiques qui en découlaient. Sur le modèle de l'administration indirect, il était chargé d'appliquer les politiques via un conseil composé des hommes fort du district, lesquels devaient de retour les conseiller sur la coutume rotumienne. Pendant l'essentiel de la période coloniale, ce haut fonctionnaire fut aussi un médecin qui veillait au bien-être des habitants en plus d'assurer ses fonctions administratives.

Il ne fallut pas longtemps avant que des problèmes ne surviennent dans la relation entre les commissaires résidents et les chefs. Afin de pleinement saisir la nature des enjeux, il est nécessaire de comprendre les différences entre l'ordre social fidgien et celui de Rotuma.

Dans sa forme idéalisée, la structure sociale fidjienne peut être définie comme une série de groupes patrilinéaires classés selon l'ancienneté de ses ancêtres fondateurs. Au sein de cette organisation, les chefs ont autorité sur les membres de leur groupe en vertu d'une ancienneté de parenté réelle

---

<sup>13</sup> Gordon fit référence au fait que l'inclusion de cette île dans le giron des Fidji avait été envisagée en 1874 et que, sans une mauvaise interprétation d'un dépêche télégraphique adressée à Sir Hercules Robinson à ce sujet, les frontières de la colonie auraient probablement été définies de sorte à inclure Rotuma.

<sup>14</sup> À partir de la cession, il prit le nom de commissaire résident, mais après une réorganisation du Gouvernement des Fidji en 1935, il prit le nom d'agent de district.

ou fictive par rapport à eux. À Rotuma, à l'inverse, les chefs sont traditionnellement choisis parmi les descendants bilatéraux des ancêtres qui détenaient un titre.

En surface, les rôles des chefs fidjiens et rotumiens étaient semblables avant la colonisation. Tout comme son homologue rotumien, un chef fidgien organisait les activités dans son district, arbitrait les différends, et était honoré lors des cérémonies du Kava en lui accordant préséance. Tous deux recevaient en premier des fruits de leurs sujets. Mais des différences majeures existaient. À titre d'exemple, les chefs fidjiens étaient dirigeants en vertu de leur ascendance directe des ancêtres fondateurs déifiés, et leur pouvoir politique était étayé par des sanctions surnaturelles plus directes que celles invoquées par les chefs rotumiens. Et parce que les chefs fidjiens étaient choisis par ordre de primogéniture, ce qui limitait considérablement le risque de successeurs au titre, ils étaient traités avec déférence dès la naissance. Dès l'enfance, ils étaient formés à être supérieurs, alors que leurs sujets étaient éduqués dans la subordination. À Rotuma, à l'inverse, tout lien avec un chef ancestral conférant éligibilité, personne ne pouvait prétendre aux priviléges normalement accordés au fils aîné d'un chef fidgien. Il y avait peu de chances que l'individu choisi par son groupe familial pour devenir chef ait jouit d'une quelconque reconnaissance particulière avant cela.

Du fait de ces différences, les chefferies des deux cultures présentaient des caractéristiques très hétéroclites. D'un point de vue idéologique, les chefs des deux sociétés détenaient un pouvoir comparable, mais les chefs fidjiens exerçaient généralement une domination physiologique et sociale sur leurs sujets, ce qui n'était pas le cas des chefs rotumiens. Sur le plan culturel, aux Fidji c'est l'individu qui incarnait les pouvoirs du chef ; à Rotuma, ils allaient avec le titre plutôt qu'avec l'individu.

L'organisation sociale fidjienne se prêtait parfaitement à une administration indirecte, et les Britanniques en tiraient le plus grand parti. Les chefs fidjiens, en vertu de leur suprématie, offraient des canaux d'administration tout trouvés. Ils ajoutaient simplement à leurs fonctions autochtones les droits et les devoirs qui leur étaient conférés par l'administration coloniale, et ceux-ci étaient acceptés par la population sans grande résistance. Ayant instauré avec succès un système d'administration indirecte aux Fidji, les fonctionnaires britanniques étaient encouragés à faire de même à Rotuma, mais ils oublièrent de tenir compte des différences significatives de statut des chefs aux Fidji et à Rotuma.

Cependant, même avant que la cession de Rotuma ne devienne officielle, Hugh Romilly, l'administrateur intérimaire affecté à l'île, observa que les chefs à Rotuma n'étaient pas traités avec obéissance et avec respect, et les mis en garde quant au fait que si la législation britannique devait être introduite, elle ne pourrait l'être que par le truchement des chefs, et qu'il était absolument essentiel qu'ils insistent pour que la population qui leur était subordonnée obéisse strictement. En fait, il apparaît qu'au moins certains des chefs espéraient que les administrateurs britanniques augmenteraient leur pouvoir, mais ce ne fut pas le cas. Il semblerait que les chefs partaient du principe qu'ils se verraient accorder des pouvoirs arbitraires qu'ils pourraient utiliser à leur avantage, mais les commissaires n'étaient disposés à les soutenir que dans les limites du droit anglais et de la coutume rotumienne établie. La population n'exprima pas de ressentiment par rapport à l'autorité du commissaire européen, ou à l'imposition de la plupart des lois dérivées du droit anglais. Elle avait fini par considérer la culture européenne comme supérieure et était prête à

accepter les lois et les représentants européens, le prix à ses yeux des avantages qu'elle pourrait en tirer, mais elle n'avait rien à gagner à augmenter le pouvoir accordé aux chefs. Qui plus est, quel que fut le pouvoir exercé par les chefs par le passé, il était amputé par le fait que les commissaires intervenaient dans la sélection des chefs et les censuraient ouvertement en cas de comportement dont ils désapprouvaient. C'est ainsi que la concurrence autour des fonctions de chef déclina, et les règles traditionnelles en matière de succession, qui étaient souples, cédèrent la place à un certain laxisme permettant à n'importe quel homme adulte d'occuper un poste.

#### 4) L'autonomie de Rotuma

Par-delà les faiblesses des chefferies de Rotuma comparées à celles des Fidji, la culture rotumienne était très autonomiste. Par autonomiste, j'entends la capacité de fonctionner de manière indépendance, sans aucun contrôle extérieur. Comme ma femme, Jan Rensel, et moi-même l'avons fait valoir dans notre livre, *Island Legacy: A History of the Rotuma People*, « l'histoire de Rotuma peut être considérée comme une lutte continue entre des groupes et individus politiquement puissants qui ont tenté d'imposer un ordre social de leur choix, et des groupes et individus politiquement plus faibles qui ont tenté de maintenir leur autonomie » (2007, p. xxiii). Cependant, l'élan autonomiste à Rotuma dépasse les groupes politiques. Durant nos recherches portant sur une période de plus de 60 ans, nous avons observé cet élan autonomiste à tous les niveaux de la société rotumienne : au niveau des particuliers dans les ménages, des ménages dans les villages, des villages dans les districts, et entre les districts, ainsi qu'entre Rotuma et les entités extérieures.

C'est par la résistance passive que la population de Rotuma exprima son attachement à l'autonomie des chefs, en particulier lorsque des propositions que les chefs avaient accepté d'appliquer au nom de commissaire résident impliquaient des débours ou du travail physique, alors les Rotumiens ne les respectaient simplement pas et les chefs n'avaient pas le pouvoir de les contraindre. Les rapports établis au fil du temps par les commissaires européens révèlent une tendance on ne peut plus claire. Lorsqu'ils prenaient leurs fonctions, ils n'étaient que louanges à l'égard de la population et des chefs, sans doute du fait du respect qu'on leur témoignait et de l'assurance que les chefs feraient tout ce que l'on attendait d'eux. Dans leurs rapports ultérieurs, les administrateurs exprimaient cependant immanquablement car tout ce qu'ils souhaitaient mettre en œuvre se réalisait rarement. Ils taxaient les chefs de « béné-oui-oui » dénués de toute autorité à l'heure d'opérer des changements. Le problème résidait au niveau local où l'unanimité des villageois était requise pour faire appliquer les règles, et les chefs n'avaient aucune voie de recours si la population n'était pas d'accord.

Quatre ans après la cession, le gouvernement colonial commença à introduire des règlements destinés à contrôler plusieurs aspects de la vie à Rotuma. Il s'agissait notamment de règles portant sur les cimetières, la scolarité, la plantation et l'entretien des cocotiers, l'émigration, l'entretien des routes, le contrôle des cochons, du bétail et des chevaux, ainsi que l'enregistrement des naissances et des décès, l'adultère, la préservation des arbres à proximité des plages, la préservation des herbes utiles, et l'interdiction pour les enfants d'utiliser des armes à feu. La violation de chacun de ces règlements était passible d'une peine d'amende.

Ce n'est qu'en 1927 que des ordonnances furent adoptées au sujet de la gouvernance de Rotuma. *Une ordonnance portant dispositions pour le gouvernement de Rotuma*, adoptée en 1927, disposait que le gouverneur des Fidji nomme un agent de district à Rotuma lequel est magistrat *ex officio*. Un « conseil de réglementation » devait être nommé par l'agent de district (avec l'approbation du gouverneur) à raison de cinq Rotumiens pour dix. De fait, cette ordonnance transférait le pouvoir de choisir les représentants rotumiens auprès de l'organisme gouvernemental de Rotuma des Rotumiens (anciens chefs) à l'agent de district et, en dernière analyse, au gouverneur des Fidji. Dans la pratique, les sept chefs de districts continuèrent de constituer le « conseil de réglementation », communément appelé « conseil des chefs ». Je n'ai jamais eu connaissance de cas où l'agent de district aurait nommé un individu autre qu'un chef, bien que les preuves abondent qui attestent qu'ils se mêlaient souvent des politiques de district concernant le choix des chefs.

S'agissant de la raison d'être du conseil, l'ordonnance se lisait comme suit :

Le conseil se penche sur toutes les questions touchant au bon gouvernement et au bien-être des autochtones telles que demandés par le gouverneur ou qui pourraient leur sembler mériter leur attention, et le conseil est habilité à produire des règlements sur tout sujet dont il pourrait avoir été saisi. Dans le but d'assurer leur application, ces règlements peuvent contenir des dispositions permettant d'imposer des peines d'amende ou d'emprisonnement ne dépassant pas vingt livres ou quatre mois d'emprisonnement en cas de violation desdits règlements. [Ordonnances des Fidji, n°9 de 1927, chapitre 106, pages 1135-6].

Dans le cadre d'un amendement adopté en 1958, la composition du « conseil de Rotuma » fut révisée comme suit : l'agent de district, qui le présidait ; les chefs des sept districts ; un représentant élu par district ; et le médecin principal de l'île. Le conseil était autorisé à produire des règlements portant sur a) la propriété de Rotuma et la promotion de la santé publique ; b) le mieux-être social et économique des autochtones ; c) la réalisation du travail communautaire par les autochtones et d'autres activités communautaires des autochtones ; d) le contrôle du bétail de Rotuma ; e) la prévention ou la suppression des nuisances publiques à Rotuma ; f) le soin aux enfants et aux personnes âgées autochtones ; g) la conservation des produits alimentaires à Rotuma.

Le conseil se vit aussi donner le pouvoir de taxer tous les producteurs rotumiens de produits de base, principalement à l'époque le copra. En outre, l'amendement conférait au gouverneur des Fidji le droit de démettre de ses fonctions tout chef de district, et le droit de nommer un remplaçant en cas de décès ou de démission des représentants.

## 5) La question des droits fonciers

On ne saurait trop exagérer l'importance du foncier pour les Rotumiens, tout comme pour les habitants de la plupart des îles du Pacifique. La terre est non seulement considérée comme le principal moyen de subsistance, mais elle est aussi au cœur de l'identité individuelle et donc porteuse d'une forte charge émotionnelle. La question des droits fonciers est donc source de vives

préoccupations pour tous les Rotumiens qui entretiennent un lien émotionnel avec l'île, où qu'ils vivent.

Le système foncier traditionnel de Rotuma reposait sur des maisons situées sur des lopins de terre baptisés *fuag ri*, généralement construites sur pilotis. À chaque *fuag ri* étaient attachés des terres de brousse sur lesquelles des plantations, principalement de cultures de racines et de cocotiers, étaient cultivées. Les terres étaient transmises à la fois par la mère et par le père. En résumé, il était possible de faire valoir des droits légitimes sur des terres ayant appartenu à un ancêtre ayant occupé un *fuag ri*. Les Rotumiens s'identifiaient souvent comme appartenant à un *fuag ri* donné.

Ce système offrait l'avantage d'une grande souplesse en ce sens qu'il permettait, pour ainsi dire, à n'importe qui de trouver et d'occuper un terrain pour l'occuper et le cultiver ; il présentait l'inconvénient d'encourager les différends car la plupart des terrains pouvaient potentiellement être revendiqués par plusieurs personnes, et la concurrence autour des sites de construction les plus désirables et des terres cultivables pouvait être vive. Les limites des terres, basées sur des formations naturelles telles que des rochers et des arbres, et qui n'étaient pas consignées, pouvaient aussi être à l'origine de différends.

L'introduction de l'économie commerciale, principalement fondée sur la production de copra, vint compliquer le système en augmentant la valeur des terrains, tout comme la soif de terrains des missions catholiques et méthodistes. Les Européens introduisirent aussi la notion de propriété foncière individuelle, mus par leurs propres intérêts. Il en découla une expansion des types de droits fonciers, sans pour autant réellement modifier quant au fond le principe de base de l'héritage bilinéaire. Tout comme aux Fidji, la première mesure prise par le gouvernement colonial s'agissant des terres autochtones de Rotuma consista à interdire toute vente aux non-autochtones. Au cours des années ayant suivi la cession, le foncier fut constamment une source de préoccupations pour les administrateurs coloniaux, dont certains adoptèrent des lois de gestion des transactions et des différends, mais qui n'altéraient en rien les caractéristiques principales du système, principalement géré localement par les Rotumiens. Cependant, dans les années 50, la multiplication des différends en matière de délimitation poussa les Rotumiens tout comme les administrateurs à demander que les terrains soient dûment recensés et enregistrés. Les représentants du gouvernement des Fidji estimèrent que les terrains rotumiens ne pouvaient être recensés tant que leur propriété n'était pas établie et, pour ce faire, une commission foncière devait être habilitée à trancher les questions de propriété.

Il en résulta la loi foncière de Rotuma de 1959, qui disposait notamment que la terre « se transmet uniquement par filiation patrilinéaire », modifiant ainsi concrètement le système d'héritage bilinéaire de Rotuma qui devint patrilinéaire comme aux Fidji. Les Rotumiens réagirent avec une grande colère à cette proposition de changement, et des menaces furent proférées à l'encontre de quiconque s'aviserait de venir à Rotuma pour la mettre en œuvre. Plutôt que d'essayer de l'imposer ce changement par la force, le gouvernement renonça et ne fit rien. En l'état actuel des choses, la loi foncière de Rotuma de 1959 demeure en vigueur, ayant été transmise du gouvernement colonial au gouvernement des Fidji indépendantes dans avoir été appliquée. Les terrains n'ont pas été recensés et les décisions concernant les questions de transmission et d'usufruit restent réglées par la coutume plutôt que par la loi.

## 6) Rotuma en tant que partie de la nation fidjienne

En avril 1970, une conférence constitutionnelle convoquée à Londres convint que les Fidji devraient devenir une nation pleinement souveraine et indépendante au sein du Commonwealth des nations. Le dominion des Fidji obtint son indépendance le 10 octobre de cette année-là. L'opinion dominante était que le développement constitutionnel vers l'indépendance, entamé dans les années 60, était davantage une réponse aux pressions britanniques et internationales plutôt qu'une exigence émanant des Fidji.

La constitution de 1970 qui ressortit de cette conférence était le reflet des divisions fondées sur la race propres au régime colonial britannique. Ainsi, la Chambre des représentants qui, avec le Sénat, constituait le Parlement, devait se composer de 52 membres élus pour représenter trois groupes de mandants : une liste d'électeurs fidjiens (22 membres), une liste d'électeurs indiens (22 membres), et une liste d'autres électeurs (8 membres). Les Rotumiens relevaient de la liste fidjienne et se retrouvaient immanquablement sans représentation. Au Sénat, néanmoins, composé de 22 membres nommés par le gouverneur général, le conseil de Rotuma était autorisé à choisir un candidat pour représenter la population de Rotuma.

Entre 1987 et 2007, les Fidji ont connu quatre coups d'État, tous dans une grande mesure motivés par des considérations raciales. Le premier coup d'État, lancé par l'officier militaire Sitiveni Rabuka en 1987, fut précipité par un sentiment toujours plus prégnant parmi les nationalistes fidjiens que le gouvernement était toujours plus dominé par les membres Indo-fidjiens de la communauté. Il en résultait une nouvelle constitution en 1990, garantissant à la population autochtone des Fidji (à savoir, Fidjiens et Rotumiens) un monopole du pouvoir politique. Cette constitution contenait un chapitre consacré aux intérêts des Fidjiens et des Rotumiens et disposait que le Parlement :

Dans le but de promouvoir et de préserver les intérêts économiques, sociaux, éducatifs, culturels, traditionnels et autres de la population fidjienne et rotumienne, adopte des lois à cet effet et enjoint le gouvernement à mettre en œuvre tout programme ou activité de nature à permettre d'atteindre ces objectifs et le gouvernement applique dûment ces directives [pages 32-33].

Les trois précédentes listes d'électeurs demeurèrent inchangées, bien que la liste indienne se réduisit comme peau de chagrin du fait d'un exode massif. En outre, une liste d'électeurs rotumiens y figurait désormais, qui garantissait la représentation des Rotumiens à la Chambre des représentants ainsi qu'au Sénat.

En vertu de la constitution de 1990, Rabuka fut élu au Parlement et devint Premier ministre en 1992. Il autorisa une commission de révision constitutionnelle chargée de recommander des modifications à atténuer les préjugés ethniques inhérents à la constitution en vigueur. Il en résulta une constitution révisée approuvée en 1997 et entrée en vigueur en 1998. Si la composition du

Parlement restait, peu ou prou, inchangée, elle contenait un libellé accordant à chaque individu le droit de « pratiquer sa langue, sa culture, et ses traditions. » En outre, elle précisait que « les droits de la population fidjienne et rotumienne incluent le droit à la gouvernance au travers de leur systèmes administratifs distincts » [page 10]. Elle mentionnait aussi « des programmes de discrimination positive et en faveur de la justice sociale pour garantir une égalité réelle en matière d'accès aux débouchés, aux infrastructures ou aux services pour la population fidjienne et rotumienne » ainsi que pour d'autres citoyens ou groupes désavantagés [pages 10-11]. S'agissant des lois coutumières et du règlement des différends, elle ajoutait que « le Parlement doit tenir compte des coutumes, traditions, usages de la population fidjienne et rotumienne » [page 93].

Le coup d'État le plus récent, qui remonte à 2006, fut mené par Frank Bainimarama, alors commandant des forces militaires de la République des Fidji. Il faisait suite à une crise politique survenue lorsque le gouvernement au pouvoir introduisit une série de projets de lois considérés comme favorables aux Fidjiens autochtones. Bainimarama présenta au gouvernement une liste de revendications qui comprenaient le retrait des projets de lois, mais les négociations échouèrent et Bainimarama prit le pouvoir. Il affirma avoir lancé le coup d'État afin de « nous mener à la paix et à la prospérité et de combler la fracture raciale toujours plus grande qui mine actuellement notre nation multiculturelle. »<sup>15</sup> Bainimarama souligna, avant toute chose, la nécessité d'en finir avec la législation et les attitudes favorisant la discrimination raciale, et de mettre en avant le sentiment d'appartenance nationale des citoyens fidjiens, par-delà toute forme d'auto-identification ethnique. Le système électoral fidjien fondé sur la race serait remplacé par un système « un citoyen, un vote » sans aucune distinction ethnique. Selon lui, ce changement devait s'opérer au travers de la *Charte du peuple fidgien pour le changement, la paix et le progrès, Conseil national pour bâtir des Fidji meilleures* [2008], dont l'objectif déclaré était de « rebâtir les Fidji pour en faire une nation non-raciale, culturellement dynamique et unie, bien gouvernée, réellement démocratique recherchant le progrès et la prospérité au travers d'une égalité de chances fondée sur le mérite, et la paix » [page i].

Une nouvelle constitution fut rédigée et entra en vigueur en 2013, dont le préambule se lit comme suit :

NOUS, LE PEUPLE DES FIDJI,

RECONNAISSANT le peuple autochtone ou le iTaukei, leur propriété des terres iTaukei, leur culture, coutumes, traditions et leur langue uniques ;

RECONNAISSANT le peuple autochtone ou les Rotumiens de l'île de Rotuma, leur propriété des terres rotumiennes, leur culture, leurs coutumes, leurs traditions et leur langue uniques ;

RECONNAISSANT les descendants des travailleurs sous contrat des Indes britanniques et des îles du Pacifique, leur culture, leurs traditions et leur langue ; et

RECONNAISSANT les descendants des colons et immigrants des Fidji, leur culture, leurs coutumes, leurs traditions et leur langue,

DÉCLARONS que nous sommes tous Fidjiens unis dans une citoyenneté commune et égale.

---

<sup>15</sup> Gouvernement des Fidji, « Commander, RFMF - Public Declaration of Military Takeover », 5 décembre 2006.

Les modifications électorales apportées à la Constitution signifiaient que les Rotumiens ne disposaient plus de sièges garantis représentant les intérêts rotumiens au Parlement. Il n'en demeure pas moins qu'il convient de noter que les Rotumiens ont connu une réussite extraordinaire sur le plan scolaire et sont surreprésentés dans les professions libérales, l'administration, et la fonction publique, de sorte qu'ils ne sont pas dépourvus d'influence aux Fidji.

Bainimarama a occupé le poste de Premier ministre des Fidji de 2014 à 2023, lorsque son parti, le Fiji First Party, a été vaincu par le People's Alliance Party dirigé par l'ancien meneur du coup d'État et Premier ministre, Sitiveni Rabuka. Lorsqu'il était Premier ministre, Bainimarama a nommé à la Présidence des Fidji en 2016 le général à la retraite Jioji Konrote, un Rotumien ancien chef des forces militaires des Fidji. Konrote avait mené une carrière brillante, notamment en tant que commandant des forces des Nations Unies au Moyen-Orient et en tant qu'ambassadeur des Fidji en Australie. Il remplit deux mandats de trois ans en tant que Président des Fidji et défendit toujours haut et fort l'idée selon laquelle « Nous sommes tous Fidjiens » ; il évita aussi soigneusement d'utiliser son influence pour soutenir quelque cause rotumienne que ce soit.

## **7) Les affaires rotumiennes durant la période Bainimarama**

Pendant la période Bainimarama, le gouvernement central adopta vis-à-vis de Rotuma une approche que l'on pourrait qualifier de « fidjinisation » plus ou moins subtile. Je veux parler ici de tentatives d'effacer le caractère unique de Rotuma sur le plan social et culturel pour lui faire prendre des caractéristiques propres à l'ordre social et à la culture des Fidji. Cette approche s'est surtout manifestée dans deux projets de loi introduits au Parlement en 2015 : le projet de loi foncière de Rotuma (Rotuma Lands Bill) et le projet de loi Rotuma (The Rotuma Bill).

Au fil des ans, les Rotumiens ont, à de nombreuses reprises, demandé que quelque chose soit fait afin de régler comme il se doit les questions de propriété foncière et de démarcation, étant entendu que le système d'héritage bilinéaire serait conservé. Au terme d'une longue période de discussions avec les Rotumiens sur l'île et aux Fidji, un projet de loi fut rédigé qui prévoyait qu'une commission des terres « assure l'enregistrement des Rotumiens afin de réglementer l'enregistrement, la gestion et la transmission des terres et des questions connexes » [projet de loi foncière à Rotuma de 2015, p. 3]. Si le projet de loi reconnaissait l'héritage bilinéaire, il ajoutait qu'en cas d'héritage par ascendance maternelle, le consentement de la majorité des membres de sexe masculin du groupe familial serait requis. Il contenait aussi une disposition selon laquelle « un enfant légalement adopté n'est pas considéré comme l'enfant de son adoptant.e. »

Le rejet du projet de loi par les Rotumiens fut immédiat et massif peu après sa première diffusion. Il est intéressant de relever que le rejet du projet de loi de 2015 a été très différent de l'opposition au projet de loi foncière de 1959, lequel se concentrerait sur les propriétaires terriens de Rotuma qui auraient été directement affectés. L'opposition au projet de loi foncière de 2015 est principalement venue des Rotumiens hors de l'île, via Internet et en particulier les réseaux sociaux. Une explication s'impose aussi car il est extrêmement peu probable que plus d'une poignée d'entre eux revendiquent

jamais leurs droits sur des terres de l'île. La réponse réside, à mon sens, dans le rôle central joué par l'île d'origine et son identité rotumienne traditionnelle. Le droit à la terre sur l'île renforce cette identité et lui offre un ancrage. À titre d'illustration, un Rotumien vivant à Brisbane, Australie, a écrit sur un forum en ligne consacré au projet de loi que :

Mon désir a toujours été que mes enfants, mes petits-enfants, et leurs descendants, puissent revenir à Rotuma en étant fiers de savoir que, oui, un *hanua* (une terre) les attend. Ils n'y vivent peut-être pas, mais ils ont le sentiment d'appartenir à notre Rotuma bien-aimée. [Forum des Rotumiens en ligne, site web de Rotuma]

Sosefo Inoke, un juriste rotumien aux Fidji, rédigea une pétition critiquant le projet de loi au motif que « il n'est pas conforme aux coutumes et aux traditions rotumiennes, est discriminatoire vis-à-vis des femmes rotumiennes, et ne respecte pas la Constitution [des Fidji] ou le droit international et ses dispositions sont arbitraires. » [Forum des Rotumiens en ligne, site web de Rotuma]

La souveraineté rotumienne fut l'objet d'une attaque plus directe sous la forme d'un projet de loi connexe, le projet de loi de Rotuma de 2015. Le projet de loi porte création d'un Conseil de Rotuma composé de sept chefs de district, les sept *faufisi* (deuxième chef) de chaque district, deux Rotumiens nommés par le Ministre de la communauté rotumienne, réputés dans la société, ayant mené une brillante carrière dans le secteur public ou privé et étant des propriétaires terriens inscrits, l'agent de district étant membre *ex-officio*. Les fonctions du conseil consistaient à a) étudier les questions qui affectent ou risque d'affecter les coutumes rotumiennes, y compris les questions touchant au protocole traditionnel, les processus traditionnels de règlement des litiges au sein de la communauté rotumienne et les questions d'ordre général touchant au rôle des dirigeants traditionnels ; b) examiner toute autre question susceptible d'apporter stabilité et harmonie à Rotuma; et c) exercer les autres fonctions lui étant imposées par les dispositions de toute loi écrite. En outre, le projet de loi porte création d'un Forum du peuple rotumien, composé de sept chefs de district, un représentant élu pour chaque district, un membre élu représentant les droits et les intérêts des femmes, quatre membres nommés par le ministre en charge de Rotuma, et l'agent de district en tant que membre *ex-officio*. Les fonctions du Forum consistaient à a) assister le Conseil ; b) examiner les questions en lien avec le bien-être de la communauté rotumienne, selon que de besoin ou sur directive du Ministre ; c) administrer les fonds, et assumer les fonctions prévues dans la législation ; et d) examiner toute autre question pouvant affecter les Rotumiens. Les chefs de district devaient être élus par tous les groupes familiaux (*mosega*) plutôt que séparément, à tour de rôle, conformément à la coutume rotumienne.

Les réactions au projet de loi de Rotuma reflètent la prise de conscience de l'attaque contre la souveraineté de Rotuma, à commencer par la définition même de « Rotuma ». Dans le projet de loi, Rotuma était simplement définie comme « les îles de Rotuma ». Dans une réponse sans équivoque à cette définition simpliste [Forum des Rotumiens en ligne, site web de Rotuma], Fuata Jione, un commandant de marine et citoyen australien, a fait valoir que la définition de Rotuma était le fondement juridique de la survie économique de Rotuma dans la mesure où elle protège, ou ne protège pas, les droits juridiques des Rotumiens sur les ressources foncières et la zone avoisinante. Il fait valoir que les Nations Unies ont officiellement reconnu aux « États archipels » le droit de faire valoir des droits que les territoires maritimes en dehors des eaux de l'archipel à des

fins économiques, et que Rotuma est un État archipel depuis sa cession. Ainsi, assure Fuata, la définition de Rotuma doit refléter les droits légaux des Rotumiens en tant que propriétaires traditionnels de l'archipel des îles de Rotuma, sa dépendance, ses roches, ses pêcheries, et l'ensemble des droits que les ressources dans la mer territoriale jusqu'à une distance de 12 miles marins depuis les lignes de base de l'archipel et sur les ressources situées jusqu'à une distance de 200 miles marins en vertu du droit maritime international.

Les Rotumiens comprirent rapidement les conséquences de la création du Forum du peuple rotumien, une instance sans précédent dans la culture rotumienne. En incluant quatre membres nommés par le Ministre en charge de Rotuma (dont aucun ne devait être Rotumien), le Forum reviendrait à modifier considérablement la responsabilité de la gouvernance de Rotuma en la déplaçant vers le gouvernement central des Fidji.

Dans un document portant sur les enjeux pour Rotuma (« What is at Stake in Rotuma? » dans le projet de loi de 2015, Lee-Anne Sackett et ses co-auteurs (2018) résument comme suit les conséquences des changements susmentionnés pour la gouvernance de Rotuma :

Le niveau d'implication ministérielle proposé dans la gouvernance de Rotuma est sans précédent, et pourtant il va encore plus loin en ce qui concerne une des fonctions principales du Conseil : son pouvoir d'adopter des lois (sous la forme de règlements) pour Rotuma. En vertu du projet de loi, le Conseil en est réduit à « examiner les questions affectant le peuple rotumien », ce qui est loin de l'adoption de règlements « à respecter par tous les membres de la communauté rotumienne ». Au lieu de cela, le pouvoir d'adopter des règlements est transféré au Ministre, certes en consultation avec le Forum (bien qu'il faille relever qu'il/elle nomme aussi les membres du Forum).

Par conséquent, non seulement le projet de loi retire à Rotuma la capacité de choisir les lois fidjiennes à appliquer à Rotuma, il confère aussi au gouvernement fidgien, par le truchement du « Ministre », le pouvoir exclusif d'adopter des lois locales pour Rotuma (p.8).

Sackett et ses co-auteurs concluent que « La relation entre Rotuma et les Fidji changerait, passant d'une autonomie administrative spéciale par rapport au gouvernement fidgien, à un système où elle devient de fait une île supplémentaire des Fidji, sous le contrôle du gouvernement fidgien. » (p.9)

Cependant, la critique la plus largement répandue à l'encontre des deux projets de loi portait moins sur leur contenu que sur l'échec du gouvernement à entamer des consultations dignes de ce nom avec le peuple rotumien avant de les soumettre au Parlement. S'il est vrai que des réunions ont eu lieu à Rotuma et parmi les Rotumiens des Fidji au sujet des projets de loi, il semblerait qu'elles ont davantage pris la forme d'un discours publicitaire qu'une discussion sur les dispositions des textes. La plupart des Rotumiens qui ont formulé des commentaires affirment qu'ils ignoraient la teneur des projets jusqu'à ce que leur dernière mouture ait été présentée.

Tivaklelei Kamea, un étudiant en droit rotumien en Australie, a résumé éloquemment les appréhensions de la plupart des Rotumiens ayant formulé des critiques à l'égard des deux projets de loi :

Je suis convaincu que si ces dispositions devaient devenir des textes de loi juridiquement contraignants, alors elles mèneraient purement et simplement à la disparition progressive des pratiques coutumières rotumiennes, de ses valeurs culturelles, ainsi qu'à la perte de tout lien sentimental et véritable avec nos terres, nos traditions, nos rites et nos objets, ainsi que de notre mode de vie et notre identité ethnique unique. Je soutiens aussi que ceci est une violation flagrante des droits humains, civils, politiques, culturels et économiques des Rotumiens en vertu du droit international, ainsi que des droits protégés par la Constitution de 2013. [Forum des Rotumiens en ligne, site web de Rotuma]

Autre indicateur de « fidjinisation » : les fonctionnaires occupant les postes du gouvernement de Rotuma. Entre l'indépendance des Fidji et la fin du vingtième siècle, les fonctionnaires en poste sur l'île, depuis l'agent de district, jusqu'au principal de l'école secondaire, en passant par les enseignants, le médecin et le personnel médical, les agents de police, et autres, tous ou presque étaient rotumiens. Ce n'est plus le cas. Une étude réalisée cette année par certains de mes associés rotumiens, a montré que l'agent de district était fidgien, tout comme le principal de l'école secondaire et plusieurs enseignants, le médecin et le personnel infirmier, le chef de la police, et le responsable du bureau de poste, en plus d'un certain nombre d'autres postes de rang inférieur, tous étaient Fidjiens. Je ne suis pas convaincu que ce changement en faveur de personnel fidgien s'inscrive dans le cadre d'une politique réfléchie de « fidjinisation », mais je pense que l'on s'éloigne bel et bien du traitement qui était réservé à Rotuma parce que sa culture était digne d'être protégée ; l'île est aujourd'hui considérée comme une île de l'archipel fidgien parmi d'autres.

## **8) Le cas de Rotuma en comparaison de l'Initiative marocaine pour l'autonomie de la Région du Sahara**

Les dispositions de l'Initiative marocaine, dont certaines sont expliquées plus bas, ont été soutenues par des membres du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui ont considéré l'initiative comme « une solution sérieuse, crédible et pragmatique pour mettre définitivement fin au différend régional sur le Sahara marocain ».<sup>16</sup>

Il existe plusieurs différences majeures entre le cas de Rotuma et l'Initiative marocaine pour l'autonomie de la Région du Sahara.<sup>17</sup> À la différence des projets de loi pour Rotuma de 1959 et 2015, rédigés par des fonctionnaires lambda du gouvernement sans prévoir une quelconque autonomie pour Rotuma, l'Initiative marocaine offre une liste bien définie de compétences dévolues à la Région autonome du Sahara, permettant à la population de la Région du Sahara de

<sup>16</sup> North Africa Post, « UN Security Council Holds Closed-Door Consultations on Sahara Issue, Large Support to Morocco's Autonomy Initiative Reverberates », 21 avril 2023 (<https://shorturl.at/esEY0>).

<sup>17</sup> Voir le texte intégral de l'Initiative marocaine présentée au Conseil de sécurité des Nations Unies le 11 avril 2007 à l'adresse suivante : [digilibRARY.un.org/record/597424?ln=fr](https://digilibRARY.un.org/record/597424?ln=fr).

gérer elle-même ses affaires et de répondre à ses besoins et à ses aspirations, tout en respectant son identité culturelle.

L'article 5 de l'Initiative marocaine annonce clairement qu'un large éventail de pouvoirs, de garanties et de priviléges seront accordés à la population de la Région du Sahara afin de lui permettre d'assumer un rôle de premier plan au sein des organes et institutions de la région.

En outre, tant l'article 12 que l'article 13 énoncent toute la gamme des domaines dans lesquels les institutions de la Région du Sahara exercent des pouvoirs et exposent les ressources financières qui seront allouées à la population locale pour gérer les organes et les institutions locaux.

L'article 12 précise que :

*« Dans le respect des principes et des procédures démocratiques, les populations de la Région autonome du Sahara, agissant par l'intermédiaire d'organes législatif, exécutif et judiciaire auront, dans les limites territoriales de la Région, la compétence notamment dans les domaines :*

- De l'administration locale, de la police locale et des juridictions de la Région;*
- Économique : le développement économique, la planification régionale, l'encouragement des investissements, le commerce, l'industrie, le tourisme et l'agriculture ;*
- Du budget et de la fiscalité de la Région ; des infrastructures : l'eau, les installations hydrauliques, l'électricité, les travaux publics et le transport ;*
- Social : l'habitat, l'éducation, la santé, l'emploi, le sport, la sécurité et la protection sociales;*
- Culturel, y compris la promotion du patrimoine culturel sahraoui hassani ;*
- De l'environnement. »*

S'agissant de l'article 13, il explique que :

*« La Région autonome du Sahara disposera des ressources financières nécessaires à son développement dans tous les domaines. Ces ressources seront notamment constituées par :*

- Les impôts, taxes et contributions territoriales édictés par les organes compétents de la Région ;*
- Les revenus de l'exploitation des ressources naturelles affectés à la Région ;*
- La partie des revenus des ressources naturelles situées dans la Région et perçus par l'État ;*
- Les ressources nécessaires allouées dans le cadre de la solidarité nationale ;*

- *Les revenus provenant du patrimoine de la Région. »*

L'article 21 dispose que : « *Le chef du gouvernement de la Région autonome du Sahara forme le gouvernement de la Région et nomme les administrateurs nécessaires pour exercer les pouvoirs qui lui sont dévolus. Il est responsable devant le Parlement de ladite Région.* »

Ayant à l'esprit ces articles de l'Initiative marocaine pour l'autonomie de la Région du Sahara, nous pouvons nous pencher sur les différences entre le cas de Rotuma et celui du Maroc.

a) La différence la plus flagrante entre les deux cas réside dans la **reconnaissance des populations autochtones en tant que groupes politiques dignes d'être pris en considération**. Pendant la période coloniale, l'administration britannique avait organisé la société fidjienne en groupes « raciaux ». Dans un premier temps, les principales catégories étaient les Européens et les Fidjiens ; plus tard sont venus s'ajouter les Indiens, les Chinois, les Polynésiens et les Rotumiens. Le métissage entre les Européens et d'autres groupes ethniques mit à mal la « pureté » de ces groupes et mena à l'apparition de la catégorie « demi-caste », une catégorie paria, emblématique du déclin de la hiérarchie qui voulait que les Européens soient considérés comme « civilisés », alors que le reste de la population était considéré, à des degrés variables, comme « non civilisé ». Cependant, au milieu des années 30, les attitudes évoluèrent et l'expression « demi-caste » céda la place à l'étiquette « partiellement européen », aux connotations bien plus positives. Les populations partiellement européennes se situaient juste en dessous des Européens dans cette hiérarchie nouvelle génération, leur « sang » européen considéré comme un avantage indéniable. Les populations partiellement européennes bénéficiaient d'un traitement préférentiel et se voyaient accorder des priviléges qui coïncidaient dans certains cas en partie avec les priviléges accordés aux Européens.

Pour les Rotumiens, le métissage avec des Européens commença au début des années 1820, lorsqu'un nombre substantiel de marins renégats s'installèrent sur l'île. Ce métissage fut reconnu dans le recensement des Fidji de 1936, dans le cadre duquel la question de la race était abordée. Au sujet des Rotumiens, le rapport indique que :

*Aujourd'hui, la race est composée d'un mélange de Polynésiens, d'Européens et de Mongoles, et dans certains cas il est extrêmement difficile d'établir un distingo entre un Rotumien-européen et ce que l'on appelle un Rotumien de sang pur.* (Conseil législatif, Fidji, 1936, p. 11).

La confusion des catégories raciales conféra aux Rotumiens, si ce n'est une place relativement privilégiée dans la hiérarchie des groupes autochtones non-européens, une certaine latitude à l'heure de prouver leur valeur, ce qu'ils firent au travers de l'éducation et par leur travail. L'île de Rotuma bénéficia de cette classification dans la mesure où le gouvernement colonial, et le gouvernement fidgien de l'après indépendance, furent extrêmement permissifs s'agissant de laisser les Rotumiens s'auto-gérer. Néanmoins, après le coup d'état de 2013 et l'élimination des élections et de la gouvernance fondées sur l'ethnicité, la spécificité culturelle de Rotuma s'est trouvée considérablement amoindrie aux yeux du gouvernement central. Le gouvernement en place semble

davantage désireux d'aligner la gouvernance de Rotuma sur ses propres politiques que de promouvoir l'autonomie.

Cette conception contraste sensiblement avec la posture adoptée dans l'Initiative marocaine pour l'autonomie de la Région du Sahara, qui reconnaît le caractère unique des populations Sahraouies et s'engage à leur permettre de gérer elles-mêmes leurs affaires. L'article 19 de l'Initiative marocaine évoque la participation active de la population locale à l'élection de leurs représentants au Parlement. Cet article dispose que « *Le Parlement de la Région autonome du Sahara sera composé de membres élus par les différentes tribus sahraouies, et de membres élus au suffrage universel direct par l'ensemble de la population de la Région. La composition du Parlement de la Région autonome du Sahara devra comprendre une représentation féminine appropriée* ». En outre, l'article 12 de l'Initiative qui décrit le large éventail de domaines dans lesquels la population sahraouie exercera ses compétences, « *par l'intermédiaire d'organes législatif, exécutif et judiciaire* », notamment, entre autres, dans le domaine « *culturel, y compris la promotion du patrimoine culturel sahraoui hassani* ».

b) Autre différence entre les deux cas : **la relation entre la région autonome et le gouvernement central.** Les Rotumiens cédèrent volontairement leur île à la Grande Bretagne, avant de voter pour demeurer dans les Fidji après que l'indépendance leur a été accordée. L'hégémonie du gouvernement colonial ou des gouvernements des Fidji indépendantes ne suscita jamais de réelle résistance, à l'exception de certaines politiques foncières et structures de gouvernance qui s'écartaient des pratiques coutumières rotumiennes et qui ont été incorporées à la législation sans pour autant être appliquées.

L'Initiative marocaine pour la Région du Sahara repose sur l'acceptation mutuelle tant de la souveraineté du Maroc sur la Région du Sahara que de la pleine autonomie de la Région. C'est la raison pour laquelle, en vertu de ses articles 5 et 6 :

« 5. [...] les populations du Sahara géreront elles-mêmes et démocratiquement leurs affaires à travers des organes législatifs, exécutif et judiciaire dotés de compétences exclusives. Elles disposeront des ressources financières nécessaires au développement de la région dans tous les domaines et participeront, de manière active, à la vie économique, sociale et culturelle du Royaume.

6. L'État conservera ses compétences dans les domaines régaliens, en particulier la défense, les relations extérieures et les attributions constitutionnelles et religieuses de S.M. le Roi. »

c) Une autre différence porte sur **la taille des populations respectives et leurs ressources**. La population de Rotuma est minuscule en comparaison de celle des tribus sahraouies, et les ressources de l'île sont négligeables, de sorte qu'elle a une importance bien moindre pour l'économie et la gouvernance des Fidji.

Selon le CIA Factbook 2020, la population de la Région du Sahara dépasse les 652 000 habitants<sup>18</sup> (sur une population marocaine de plus de 37 millions d'habitants selon la Banque mondiale). Dans l'Initiative marocaine, l'ensemble de la population de la Région du Sahara sera considéré comme des citoyens du Maroc et des sujets du Roi (« *dans le cadre de la souveraineté du Royaume et de son unité nationale* ») mais elle bénéficiera du fait qu'il sera mis « *fin à la séparation et à l'exil et [...] de la réconciliation* ». En ce qui concerne les ressources, les populations de la région autonome percevront, en particulier, de « *la partie des revenus des ressources naturelles situées dans la Région et perçus par l'État* ». Selon la société marocaine des phosphates, sa principale mine dans la Région du Sahara « *présente une capacité d'extraction de 4 millions de tonnes de roches phosphatées par an* »<sup>19</sup>. La côte de la Région du Sahara, longue de 1 200km, est considérée parmi les plus riches au monde en produits halieutiques.

d) Ces deux cas divergent également en ce qui concerne le **rôle des négociations dans l'autonomie et le processus de dévolution des pouvoirs**. L'Initiative marocaine pour l'autonomie de la Région du Sahara parle de « négociations », lesquelles impliquent d'emblée l'existence de divergences de vues. En 2008, le Gouvernement marocain a opté pour une politique de régionalisation avancée destinée à promouvoir la participation citoyenne, la démocratie et la décentralisation en tant que moyens de faciliter l'autonomie politique, économique, sociale et culturelle. Cette réforme a été consacrée dans la révision constitutionnelle de 2011, laquelle a consacré le principe d'autonomie des régions et a établi des mécanismes de dialogue et de consultation. Ces garanties sont intégrées à l'Initiative d'autonomie pour la Région du Sahara. Son article 7 dispose, en effet, que « *L'initiative marocaine, inspirée par un esprit d'ouverture, tend à créer les conditions d'un processus de dialogue et de négociation débouchant sur une solution politique mutuellement acceptable.* » C'est la raison pour laquelle l'Initiative marocaine met en avant un processus de négociation et de réconciliation menant à un accord durable fondé sur des principes d'autonomie mutuellement acceptables.

Qui plus est, selon l'Initiative marocaine, une fois le statut d'autonomie établi, les populations Sahraouies seront non seulement représentées au auprès de leur parlement régional et du gouvernement, mais elles jouiront par ailleurs d'une représentation au parlement national et dans les institutions nationales. Cette disposition figure à l'article 18 qui dispose que « *Les populations de la Région autonome du Sahara sont représentées au sein du Parlement et des autres institutions nationales. Elles participent à toutes les consultations électorales nationales.* »

Pour ce qui est des Rotumiens, aucune institution ne revendique de représenter l'ensemble des intérêts des Rotumiens. Bien que la Constitution des Fidji de 2013 garantisse la reconnaissance des « *peuples autochtones ou les Rotumiens de l'île de Rotuma, leur propriété des terres rotumiennes, leur culture unique, leurs coutumes, leurs traditions et leur langue* », il n'existe aucun groupe organisé susceptible de négocier la mise en œuvre de ces dispositions avec le gouvernement. Cette situation est exacerbée par le fait que la grande majorité des Rotumiens, dont un grand nombre a tout à gagner de l'autonomie de l'île, ne vit pas sur l'île et ne bénéficie pas d'une représentation organisée. Il en résulte que l'application des politiques découlant des textes de loi

<sup>18</sup> CIA World Factbook 2020, “Western Sahara”

([theodora.com/wfbcurrent/western\\_sahara/western\\_sahara\\_people.html](http://theodora.com/wfbcurrent/western_sahara/western_sahara_people.html))

<sup>19</sup> Phosboucraa, “Who We Are” ([www.phosboucraa.ma/en/Who-we-are](http://www.phosboucraa.ma/en/Who-we-are))

rédigés au parlement relève de fonctionnaires lambda qui, tout en concédant un certain degré d'autonomie à Rotuma, adoptent des dispositions arbitraires qui ignorent ou modifient des aspects des coutumes rotumiennes, comme cela a été le cas dans les projets de loi foncière de 1959 et 2015. De plus, parce que les Rotumiens, où qu'ils se trouvent, se sont opposés à cor et à cri à la législation rédigée, le gouvernement s'est montré réticent à l'idée d'appliquer les dispositions de ces projets de lois, ce qui signifie que ces derniers sont, de fait, lettre morte. La gouvernance de Rotuma est ainsi vulnérable face au processus de fidjinisation mentionné plus haut.

S'il est une leçon qui doit être tirée pour le Maroc du cas de Rotuma, elle réside dans l'importance, dans un statut d'autonomie, de consultations dignes de ce nom avant même la rédaction d'un texte de loi susceptible d'affecter la région autonome. Je veux parler d'un processus permettant d'être constamment au fait des valeurs culturelles de la population, de sa façon de mener ses affaires et de régler les différends, entre autres, avant et pendant les négociations. Les individus et les groupes compétents, y compris les membres des tribus qui vivent ailleurs mais conservent des droits dans leur patrie, pourraient se voir soumettre les politiques envisagées afin d'obtenir leur réaction, de manière à éviter d'introduire des politiques potentiellement offensantes dans les négociations ou la législation. D'où l'importance, dans l'Initiative marocaine, d'assurer la participation des représentants de la région autonome à tous les travaux législatifs au sein du parlement national pour s'assurer que leurs intérêts ne soient pas bafoués par le gouvernement central.

## **9) Additif**

En décembre 2022, des élections générales aux Fidji ont évincé Bainimarama, et le nouveau gouvernement a promis de revenir à un modèle multiculturel dans l'organisation politique du pays, en veillant tout particulièrement à préserver les intérêts des Fidjiens et des Rotumiens en tant que populations autochtones. Ceci devrait vraisemblablement impliquer de donner officiellement aux Rotumiens voix au chapitre dans toute législation concernant l'île et ainsi préserver sa culture. Cette évolution met en lumière l'instabilité propre au Gouvernement des Fidji depuis 1987 lorsque le premier de quatre coups d'Etat a eu lieu. Comble de l'ironie, le vainqueur des dernières élections, Sitiveni Rabuka, fut le meneur du premier coup d'Etat de 1987. Ceci souligne aussi la difficulté de maintenir des politiques à long terme.

## **10) Sources citées :**

Constitution of the Sovereign Democratic Republic of Fiji (Promulgation) Decree 1990

Fiji Islands Constitution Amendment Act 1997

Fiji Peoples Charter for Change, Peace & Progress, National Council for Building a Better Fiji, 15th December 2008

Fiji Times, Suva.

Howard, Alan, et Jan Rensel (2007). Island Legacy: A History of the Rotuman People. Trafford Publishing.

Victoria B.C. Canada.

Legislative Council, Fiji (1936). A Report on the Fiji Census, 1936. Council Paper No. 42. Government Printer, Suva.

North Africa Post (2023). UN Security Council Holds Closed-Door Consultations on Sahara Issue, Large Support to Morocco's Autonomy Initiative Reverberates. 21 April. (<https://northafricapost.com/67091-un-security-council-holds-closed-door-consultations-on-sahara-issue-large-support-to-moroccos-autonomy-initiative-reverberates.html>)

Rotuma Lands Bill, Number 7 of 2015

Rotuma Bill, Number 6 of 2015

Rotuman Forum on Rotuma Website (<http://www.rotuma.net/os/Forum/Forum56.html>)

Rotuma Website (<http://www.Rotuma.net>)

Sackett, Lee-Anne, Romitesh Kant, et Jason Titifanue (2008). The Rotuma Bill No. 6 of 2015: What Is at Stake for Rotuma? Working Paper No. 4, SGDIA Working Paper Series, University of the South Pacific, Suva, Fiji.

Nations Unies « Lette datée du 11 April 2007, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Maroc auprès de l'Organisation des Nations Unies » ([digitallibrary.un.org/record/597424?ln=fr](https://digitallibrary.un.org/record/597424?ln=fr)).

# **PARTAGE DES POUVOIRS CONSTITUTIONNELS DANS LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER DU ROYAUME-UNI : CONSOLIDATION ET CONTROVERSE DANS LES ÎLES CAÏMANES - COMPARAISON AVEC L'INITIATIVE MAROCAINE POUR LA REGION DU SAHARA**

**Dr. Vaughan CARTER\* et Dr. Livingston SMITH\*\***

## **Introduction**

L'article 43 de la Constitution des Îles Caïmans<sup>20</sup> dispose que « le pouvoir exécutif des Îles Caïmanes est dévolu à Sa Majesté »<sup>21</sup> et que « sous réserve de la Constitution des Îles Caïmanes, le pouvoir exécutif des Îles Caïmans est exercé au nom de Sa Majesté par le gouvernement, à savoir le gouverneur en tant que représentant de Sa Majesté et le Cabinet, directement ou au travers de fonctionnaires ».<sup>22</sup> Les pouvoirs exécutifs, en particulier<sup>23</sup>, sont donc partagés dans les Îles Caïmans entre le haut responsable du Royaume-Uni (généralement un diplomate de carrière, voire dans certains cas un haut fonctionnaire de la fonction publique<sup>24</sup> et un Cabinet principalement

\* Vaughan Carter est associé principal du cabinet Savannah Law dans les Îles Caïmans où il couvre tous les aspects du droit public. Il est également tuteur expert à la Faculté de droit Truman Bodden, président de la Commission constitutionnelle permanente, commissaire en charge de la réforme du droit, et membre du Tribunal pour l'égalité femme-homme (Gender Equality Tribunal). Le présent exposé est rédigé et présenté à titre personnel et les vues qui y sont exprimées ne sauraient être attribuées à l'une quelconque des entités avec lesquelles il est associé.

\*\* Dr Livingston Smith est Professeur de sciences sociales au University College of the Cayman Islands où il exerce également diverses fonctions administratives notamment de vice-président et de prévôt.

<sup>20</sup> La Constitution des Îles Caïmans se trouve à l'annexe 2 à l'ordonnance constitutionnelle de 2009 (U.K.S.I. 2009 n° 1379) (ci-après dénommée « Constitution des Îles Caïmans » ou « Constitution de 2009 »). La Constitution des Îles Caïmans a été amendée à deux reprises depuis son adoption en 2009 : Ordonnance de 2016 portant amendement de la Constitution des Îles Caïmans (U.K.S.I. 2016 n° 780) (« Amendement de 2016 ») ; et Ordonnance de 2020 portant amendement de la Constitution des Îles Caïmans (U.K.S.I. n° 1283) (« Amendement de 2020 »).

<sup>21</sup> Article 43(1) de la Constitution des Îles Caïmans.

<sup>22</sup> Article 43(2) de la Constitution des Îles Caïmans.

<sup>23</sup> Le présent exposé porte essentiellement sur l'exercice des pouvoirs exécutifs, même s'il conviendra de noter dans quel cas, et dans quelles circonstances, le gouverneur reste habilité à adopter des dispositions législatives. Le pouvoir conféré au gouverneur d'interdire des lois locales, qui figurait à l'article 80 de la Constitution de 2009 est une des dispositions qui ont été révoquées par l'Amendement de 2020. Le Royaume-Uni conserve néanmoins le pouvoir de légiférer pour les Îles Caïmans, y compris sa Constitution, par le biais d'une ordonnance (Order in Council) (une disposition réglementaire adoptée par le pouvoir exécutif du Royaume-Uni), tel que prévu dans les articles 5 et 7 de la Loi sur les Antilles de 1962 (West Indies Act 1962). La Constitution permet aussi au Parlement britannique de légiférer pour les Îles Caïmans. Si, dans la pratique, ce pouvoir est rarement exercé, les circonstances entourant l'amendement à ce qui devait devenir la loi intitulée Sanctions and Anti-Money Laundering Act de 2018, visant à inclure une disposition exigeant la création de registres publics de propriété effective dans les territoires d'outre-mer du Royaume-Uni, ont donné lieu à l'introduction de garde-fous supplémentaires dans ce type de relations. C'est ainsi qu'au titre de l'Amendement de 2020 un nouvel article a été inséré à la Constitution des Îles Caïmans, qui prévoit la notification des propositions de lois du Parlement visant les Îles Caïmans ou des ordonnances d'application de ces lois aux Îles Caïmans, ces propositions « sont normalement portées à l'attention du premier ministre par un secrétaire d'État de sorte que le Cabinet des Îles Caïmans puisse s'exprimer à leur sujet ».

<sup>24</sup> Voir le Document de recherche publié par la bibliothèque de la Chambre des Communes le 30 juin 2022 (Loft, Phillip, The UK Overseas Territories and their Governors (ci-après dénommé document de recherche de la Chambre des Communes: les territoires d'outre-mer britanniques et leurs gouverneurs), disponible à l'adresse suivante: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9583/CBP-9583.pdf>), dans lequel en pages 11 et 12 il

composé de représentants élus localement (bien que le vice-gouverneur<sup>25</sup> et le procureur général<sup>26</sup> soient aussi membres *ex officio* du Cabinet<sup>27</sup>). Les représentants élus qui siègent au Cabinet comprennent le premier ministre<sup>28</sup>, nommé par le gouverneur, en partant du principe qu'il ou elle peut obtenir l'adhésion de la majorité des membres élus du Parlement conformément à l'article 49(2) ou (3) de la Constitution des Îles Caïmans ; et de sept autres ministres<sup>29</sup>, nommés par le gouverneur, agissant sur conseil du premier ministre, parmi les membres élus du Parlement.

Les relations dans le cadre desquelles les pouvoirs constitutionnels sont partagés, en particulier comme dans le cas des Îles Caïmans où cette relation évolue sur fond de colonialisme et où il est accepté qu'il existe un droit sous-jacent à l'autodétermination<sup>30</sup> peuvent être précaires et vulnérables à un abus de pouvoir, perçu ou réel, du parti dominant<sup>31</sup>. Cette relation a, malgré tout, généralement bien fonctionné dans les Îles Caïmans et, dans l'ensemble, elle a été bien accueillie par le peuple des Îles Caïmans, en particulier car elle a constitué le socle d'un développement économique significatif.<sup>32</sup> Il ne s'agit pas de dire ici que la façon dont le territoire a évolué a fait l'objet d'une approbation universelle<sup>33</sup>, ou qu'aucun problème n'est survenu en chemin, ou même

---

est indiqué que d'aucuns ont demandé un vivier plus large de candidats et davantage de consultations sur la désignation des gouverneurs afin d'accroître la confiance et d'améliorer les relations, mais le Gouvernement du Royaume-Uni estime qu'associer les gouvernements locaux à la désignation des gouverneurs entraînerait « le risque que la position d'un Gouverneur soit intenable si il ou elle n'a pas bénéficié du soutien des instances locales lors du processus de sélection. »

<sup>25</sup> Le poste de Vice-Gouverneur a été créé dans la Constitution de 2009 afin de remplacer et de moderniser l'ancien rôle de Secrétaire général. En vertu de l'article 34(1) de la Constitution des Îles Caïmans, le Vice-Gouverneur « est désigné.e par sa Majesté sur instructions du Secrétaire d'État et reste en fonction tant qu'il plait à Sa Majesté ». Il convient cependant de noter que l'article 34(2) de la Constitution des Îles Caïmans exige que cette personne soit caïmanais.e.

<sup>26</sup> Le Procureur général est nommé par la Commission des services judiciaires et juridiques en vertu de l'article 106 de la Constitution des Îles Caïmans ; et, conformément à l'article 56 de la Constitution des Îles Caïmans « il est le conseiller juridique principal du Gouvernement et de l'Assemblée législative [à présent appelée Parlement suite à l'Amendement de 2020] ».

<sup>27</sup> Article 44(1)(c) de la Constitution des Îles Caïmans.

<sup>28</sup> Article 44(1)(a) de la Constitution des Îles Caïmans.

<sup>29</sup> L'amendement de 2020 a modifié l'article 44(1)(b) de la Constitution des Îles Caïmans afin de faire passer le nombre de ministres membres du Cabinet de six à sept.

<sup>30</sup> La première partie de la Constitution des Îles Caïmans, qui consacre pour la première fois une Charte des droits, libertés et responsabilités, commence par affirmer que: « Considérant que tous les peuples ont le droit à l'autodétermination et en vertu de ce droit qu'ils choisissent librement leur statut politique et poursuivent leur développement économique, social et culturel et qu'ils peuvent, pour leurs propres intérêts, disposer librement de leurs richesses et ressources naturelles sans préjuger de l'une quelconque des obligations découlant de la coopération économique internationale, sur la base du principe de l'avantage mutuel et du droit international; 1. - (1) La présente Charte des droits, libertés et responsabilités est un pilier de la démocratie dans les Îles Caïmans ».

<sup>31</sup> La notion de partage de la souveraineté entre ce que l'on appelle les macro et micro souverains dans divers contextes est étudiée plus avant dans Carter, Vaughan et Ku, Charlotte et Morriss, Andrew P., *Evolving Sovereignty Relationships between Affiliated Jurisdictions: Lessons for Native American Jurisdictions* (19 février 2023) (ci-après dénommé « Carter, Ku et Morriss, *Evolving Sovereignty Relationships* »). Document de recherche Texas A&M University School of Law Legal Studies, Law and Economics Center, George Mason University Scalia Law School, document de recherche série n° 23-001, disponible à l'adresse suivante : <https://ssrn.com/abstract=4365118> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4365118>; et bientôt dans le Arizona Journal of International and Comparative Law.

<sup>32</sup> Freyer, Tony et Morriss, Andrew P., *Creating Cayman as an Offshore Financial Center: Structure & Strategy since 1960*, 45 Ariz. St. L.J. 1297 (2013) ci-après dénommé Freyer & Morriss, *Creating Cayman*), disponible à l'adresse suivante: <https://scholarship.law.tamu.edu/facscholar/23>.

<sup>33</sup> Voir Bodden, J.A. Roy, THE CAYMAN ISLANDS IN TRANSITION: THE POLITICS, HISTORY, AND SOCIOLOGY OF A CHANGING SOCIETY (2007).

que des difficultés de taille n'apparaîtront pas dans l'avenir; l'idée est plutôt de montrer que, dans certaines situations et si les circonstances sont propices, un territoire peut prospérer dans le cadre d'une relation de partage des pouvoirs constitutionnels. Dans le droit fil des objectifs du présent séminaire, il s'avère intéressant d'étudier l'expérience des Îles Caïmans, tout en sachant qu'elle s'inscrit dans le contexte politique, historique, sociologique et géographique particulier des Îles Caïmans, afin de voir si des enseignements particuliers pourraient être tirés pour d'autres territoires où l'on envisage le partage des pouvoirs exécutifs.

Pour ce faire, il convient tout d'abord de comprendre les règles générales d'engagement constitutionnel appliquées par le Royaume-Uni dans ses territoires d'outre-mer<sup>34</sup> et, plus précisément, comment le lien constitutionnel avec les Îles Caïmans a favorisé le développement, à telle enseigne que les Îles Caïmans sont aujourd'hui le plus vaste territoire britannique d'outre-mer (TBOM) en termes de population<sup>35</sup>. Ces éléments sont étudiés plus avant dans les deux prochaines sections de l'exposé. Après cela, nous évoquerons l'importance de la Constitution de 2009 et l'augmentation de l'autonomie locale qui en a découlé en vertu de ce nouvel élément de la Constitution - « la consolidation » - avant de mettre en exergue quelques questions plus récentes - « la controverse » - qui ont découlé de l'Amendement de 2020, ainsi qu'un ultérieur remaniement de la relation constitutionnelle entre les Îles Caïmans et le Royaume-Uni. La dernière section de l'exposé aura pour objet d'analyser l'expérience des Îles Caïmans sous le prisme des thèmes choisis pour le présent séminaire, notamment la nomination de l'exécutif local<sup>36</sup>, les conditions de l'autonomie locale, et dans quelle mesure les fonctions habituellement réservées à un État peuvent être exercées localement.

## **I. Les arrangements constitutionnels applicables aux territoires britanniques d'outre-mer**

---

<sup>34</sup> Le terme « outre-mer » a été utilisé pour la première fois dans un livre blanc de 1999 publié par le Gouvernement britannique (*Partnership for Progress and Prosperity: Britain and the Overseas Territories*, 1999, Cm. 4264) (ci-après dénommé le « Livre blanc de 1999 du Royaume-Uni » ou « *Partnership for Progress and Prosperity* »), pour remplacer le terme de territoires « dépendants » et ainsi préfigurer une relation plus équitable; la terminologie a été officiellement adoptée dans la loi de 2002 intitulée British Overseas Territories Act.

<sup>35</sup> Le Document de recherche publié par la bibliothèque de la Chambre des Communes le 23 janvier 2023 (Loft, Phillip, *The Overseas Territories: An Introduction and Relations with the UK* (ci-après dénommé: Document de recherche de la Chambre des Communes: *Relations with the UK*), disponible à l'adresse suivante: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9706/CBP-9706.pdf>), indique en page 9 que les Îles Caïmans comptaient 68 000 habitants en 2021 et affirme qu'il s'agit du plus vaste des TOM du Royaume-Uni. Le rapport de recensement de la population et des logements des Îles Caïmans 2021 (<https://www.eso.ky/2021-population-and-housing-census-report.html>), estime cependant que le nombre total d'habitants se situait en octobre 2021 à 71 432, alors que les rapports locaux (<https://www.caymancompass.com/2022/08/31/caymans-population-grows-by-10-5-in-less-than-a-year/>) évoquent depuis lors une nouvelle augmentation pour atteindre 78 554 habitants en août 2022. Quel que soit le nombre exact, il apparaît que la population des Îles Caïmans a connu une augmentation spectaculaire sur un laps de temps relativement court comparé à, par exemple, 5 564 en 1911, 5 235 en 1921 et 6 209 en 1934 (tel que mentionné dans Wells, David, *A Brief History of the Cayman Islands*, disponible à l'adresse suivante : <https://www.cigouk.ky/downloads/Cayman-Islands-e-book-October2018.pdf>).

<sup>36</sup> Le terme « local » est ici employé pour parler des Îles Caïmans. Il a été adopté pour remplacer le terme « régional » qui, s'il applique dans le contexte de la Région du Sahara, n'a pas lieu d'être dans le cas des Îles Caïmans étant donné que ces îles sont une juridiction composée de trois îles situées à près de 5 000 miles du Royaume-Uni.

Le Royaume-Uni compte encore 14 territoires d'outre-mer, vestiges de l'empire britannique, dont 10 sont en permanence habités par des ressortissants britanniques.<sup>37</sup> Si tous les TBOM sont administrés séparément, ces TBOM, avec le Royaume-Uni et les dépendances de la Couronne<sup>38</sup>, constituent un seul et même royaume dont le souverain est le Roi<sup>39</sup>, ce qui signifie que les TBOM ne sont pas représentés séparément à l'internationale<sup>40</sup>, pas plus qu'ils ne sont représentés au Parlement du Royaume-Uni<sup>41</sup>.

Les pouvoirs du Royaume-Uni relativement aux TBOM sont utilement résumés dans le Document de recherche de la Chambre des Communes : *Relations avec le Royaume-Uni* comme suit<sup>42</sup>:

1. En vertu du droit constitutionnel, le Parlement britannique jouit de pouvoirs illimités pour légiférer pour les Territoires. Par le truchement du Conseil privé du Royaume-Uni, le Gouvernement britannique peut aussi prendre des ordonnances, lesquelles constituent une forme de loi qui permet d'apporter des modifications aux lois et constitutions des Territoires. Le Conseil privé du Royaume-Uni est aussi la juridiction suprême pour les cours des territoires.
2. Le Royaume-Uni peut aussi émettre des instructions à l'intention des gouverneurs des territoires d'outre-mer afin qu'ils appliquent certaines politiques, lorsque la Constitution du territoire confère ce pouvoir au gouverneur.
3. Le Royaume-Uni est responsable de la défense des Territoires, gère l'essentiel de leurs relations extérieures et, généralement après consultations, y applique les traités internationaux ratifiés par le Royaume-Uni.

---

<sup>37</sup> Ascension, Sainte-Hélène et Tristan da Cunha, Anguilla, les Bermudes, les Îles Vierges britanniques, les Îles Caïmans, les îles Falkland, Gibraltar, Montserrat, Pitcairn et les îles Turques et Caïques sont les dix TBOM habités en permanence ; les quatre autres TBOM non habités en permanence sont Akrotiri et Dhekelia, le territoire antarctique britannique, le territoire britannique de l'océan indien et les îles Géorgie du sud et Sandwich du sud.

<sup>38</sup> Les dépendances de la Couronne britannique comprennent l'Île de Man et les îles Anglo-Normandes. Les îles Anglo-Normandes relèvent de deux baillages distincts et autonomes : le Baillage de Jersey (y compris les îles inhabitées des Minquiers, d'Ecrehous, Des Dirouilles, et Les Pierres de Lecq) et le Baillage de Guernesey (composé de Guernesey, Alderney, Sark, Herm, Jethou, Brechou, et Lihou). Voir Mut Bosque, Maria, *Questioning the Current Status of the British Crown Dependencies* (2022) 5(1) *Small States and Territories* 55, disponible à l'adresse suivante: [https://www.um.edu.mt/library/oar/bitstream/123456789/94160/1/Questioning\\_the\\_current\\_status\\_of\\_the\\_British\\_Crown\\_Dependencies%282022%29.pdf](https://www.um.edu.mt/library/oar/bitstream/123456789/94160/1/Questioning_the_current_status_of_the_British_Crown_Dependencies%282022%29.pdf); et où l'auteur établit un distinguo entre les dépendances de la Couronne et les TBOM au motif que les dépendances de la Couronne n'ont jamais été des colonies du Royaume-Uni et que, par conséquent, le statut des dépendances de la Couronne n'a jamais été remis en question par le Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux (« le Comité spécial sur la décolonisation »).

<sup>39</sup> Hendry, Ian et Dickson, Susan, *BRITISH OVERSEAS TERRITORIES LAW* (2018) (ci-après dénommé « Hendry et Dickson »), p. 23.

<sup>40</sup> Le Document de recherche de la Chambre des Communes: *UKOTS and their Governors*, explique en pages 13 et 14, citant Hendry et Dickson, p. 249, que dans certains cas les TBOM peuvent participer aux affaires internationales, notant que: dans les îles Vierges britanniques et les îles Caïmans, le gouverneur devrait déléguer la responsabilité de la relation du Territoire avec les organisations régionales caribéennes (tout comme dans le cas de Montserrat), les relations avec l'UE et autres questions semblables au gouvernement élu localement; et que à Anguilla, aux Bermudes, et dans les îles Turques et Caïques, le gouverneur peut le faire mais n'y est pas obligé.

<sup>41</sup> Document de recherche de la Chambre des Communes : *Relations with the UK*, p. 4.

<sup>42</sup> Document de recherche de la Chambre des Communes : *Relations with the UK*, p. 5.

4. Dans la plupart des cas, la politique budgétaire et la responsabilité des dettes des Territoires ne relèvent pas de la compétence du Royaume-Uni, mais trois territoires (Pitcairn, Montserrat et Sainte-Hélène et Tristan da Cunha) peuvent prétendre à un financement au titre du budget alloué à l'aide par le Royaume-Uni.
5. Nombre de questions sont dévolues aux gouvernements des Territoires et à leurs gouverneurs, à savoir : la politique migratoire, la sécurité intérieure telle que la police, les services financiers, l'environnement, et la politique sociale y compris la santé et l'éducation (même si le Royaume-Uni peut fournir un soutien, au titre notamment du fonds Conflit, Stabilité et Sécurité, et il détient le pouvoir ultime d'intervenir).
6. Cette division a parfois provoqué des tensions entre la législation du Royaume-Uni et celle des territoires d'outre-mer. À titre d'exemple, le mariage entre personnes du même sexe n'est pas permis dans certains Territoires. Si le Gouvernement britannique a demandé des réformes, il a aussi défendu l'autonomie des TBOM.
7. En réponse aux allégations d'irrégularités de gestion et de corruption, le Royaume-Uni a suspendu la Constitution des Îles Turques et Caïques en 1986 et en 2009<sup>43</sup> et a menacé l'administration directe dans les Îles Vierges Britanniques après une Commission d'enquête en 2022.<sup>44</sup>

En ce qui concerne la répartition des pouvoirs entre le Gouverneur et les représentants locaux, le Document de recherche de la Chambre des Communes : *les TBOM et leurs gouverneurs*, il estime que<sup>45</sup>:

1. En général, moins le territoire compte d'habitants, plus le Gouverneur (parfois appelés administrateur ou commissaire) détient de pouvoirs de légiférer ou de responsabilité en matière de choix politiques.
2. Dans la plupart des territoires d'outre-mer, le gouverneur reste responsable des affaires extérieures, de la défense, et de la sécurité intérieure (notamment la police et le pouvoir judiciaire).
3. Dans certains [TBOM], tels qu'Anguilla et les Îles Turques et Caïques, le gouverneur est aussi responsable de la réglementation du secteur des services financiers internationaux .... [qui] relève du Royaume-Uni du fait des possibles répercussions sécuritaires, réputationnelles ou financières des Territoires sur le Royaume-Uni.
4. Ces types de « pouvoirs réservés » signifient que le gouverneur peut généralement exercer ses responsabilités dans ces domaines sans en référer au Parlement ou au gouvernement local, même s'il lui faut souvent les consulter.

---

<sup>43</sup> Voir le Rapport du Commissaire, l'Honorable Sir Robin Auld, de la Commission d'enquête sur les Îles Turques et Caïques 2008-2009 disponible à l'adresse suivante :

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/268143/inquiry-report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/268143/inquiry-report.pdf).

<sup>44</sup> Rapport du Commissaire, l'Honorable Sir Gary Hickenbottom, de la Commission d'enquête sur les Îles Vierges Britanniques, disponible à l'adresse suivante : [https://bvi.gov.vg/sites/default/files/resources/web\\_accessible\\_bvi\\_coi\\_report.pdf](https://bvi.gov.vg/sites/default/files/resources/web_accessible_bvi_coi_report.pdf).

<sup>45</sup> Document de recherche de la Chambre des Communes : *UKOTs and their Governors*, p. 5.

Le Document de recherche de la Chambre des Communes : *les TBOM et leurs Gouverneurs* note aussi les pouvoirs législatifs et autres pouvoirs supplémentaires qui sont généralement exercés par les gouverneurs dans les TBOM<sup>46</sup>:

1. Pouvoirs législatifs - les gouverneurs peuvent aussi détenir des pouvoirs législatifs considérables. ... Seules trois Constitutions de Territoires ne permettent pas au gouverneur d'adopter des lois : les Bermudes, Montserrat, et Sainte-Hélène (contrairement à Ascension et Tristan da Cunha, qui font partie du même territoire que Sainte-Hélène). ... [et] Le Royaume-Uni conserve le droit de légiférer pour tous les Territoires.
2. Autres pouvoirs - les gouverneurs président habituellement les conseils exécutifs, gracent, et octroient des terres de la Couronne.

## II. Introduction aux Îles Caïmans

Les Îles Caïmans sont un groupe d'îles de la Mer des Caraïbes, comprenant les îles de Grand Cayman, Little Cayman, et Cayman Brac, situées à environ 180 miles (290 km) au nord-ouest de la Jamaïque. ... [et] sont des affleurements d'une chaîne de monts sous-marins qui s'étend vers le nord-est entre le Belize et Cuba.<sup>47</sup> L'économie de Grand Cayman repose sur le tourisme<sup>48</sup> et le secteur des services financiers toujours plus dominants.<sup>49</sup>

Contexte historique et importance de cet extrait de Freyer et Morriss consacré au développement:

*Le développement des Îles Caïmans doit être envisagé à la lumière des grandes tendances constitutionnelles propres à l'empire britannique de l'après-guerre en voie d'éclatement. Dans les Caraïbes, les Îles Caïmans, les autres territoires qui conservaient des liens avec les puissances*

---

<sup>46</sup> Document de recherche de la Chambre des Communes : *UKOTs and their Governors*, p. 6.

<sup>47</sup> [www.britannica.com/place/Cayman-Islands](http://www.britannica.com/place/Cayman-Islands). Grand Cayman est l'île la plus vaste et la plus peuplée, avec environ 22 miles (35 km) et long et 8 miles (13 km) en sa partie la plus large, pour une superficie totale de 76 miles carrés (197 km<sup>2</sup>). Elle dispose d'un détroit de 36 miles carrés (93 km<sup>2</sup>), lieu de reproduction d'une vie marine riche. Sa capitale est George Town. L'île de Cayman Brac, située à environ 89 miles (143 km) au nord-est de Grand Cayman, ... s'étend sur 14 miles carrés (36 km<sup>2</sup>). La plus petite des îles, Little Cayman, se situe à 5 miles (8 km) à l'ouest de Cayman Brac; elle s'étend sur 10 miles carrés (26 km<sup>2</sup>).

<sup>48</sup> Tel qu'indiqué dans Britannica ([www.britannica.com/place/Cayman-Islands](http://www.britannica.com/place/Cayman-Islands)) : « Le beauté physique et le climat superbe des îles en ont fait un paradis pour touristes. Le gouvernement a considérablement investi dans la promotion du tourisme, lequel a été multiplié par 8 entre le milieu des années 70 et le début des années 90. Depuis, le tourisme n'a cessé de progresser régulièrement, les îles s'étant taillé une bonne réputation pour la plongée. Des navires de croisière font escale à Grand Cayman, emmenant chaque année environ un million de visiteurs en excursions journalières. En outre, des centaines de milliers de visiteurs (séjournant une nuit ou plus) visitent l'île chaque année. »

<sup>49</sup> Toujours tel que relevé dans Britannica ([www.britannica.com/place/Cayman-Islands](http://www.britannica.com/place/Cayman-Islands)) : « La finance internationale est devenue un secteur de poids de l'économie. Les Îles Caïmans sont un centre bancaire offshore réputé, du fait de l'absence de taxes directes et d'une législation bancaire libérale qui garantissent généralement la confidentialité des transactions. Des centaines de banques et de sociétés fiduciaires, dont la plupart des 50 plus grosses banques mondiales, sont enregistrées dans les Îles Caïmans [sic], ce qui fait de ces dernières un des plus gros centres financiers au monde. Les recettes émanant des entreprises enregistrées contribuent grandement au budget du gouvernement. »

coloniales, et les colonies ayant obtenu leur indépendance comme la Jamaïque et les Bahamas ont diversifié leurs économies pour passer des produits de base aux produits financiers et touristiques. Le cas des Îles Caïmans était cependant inhabituel car son gouvernement s'est doté d'un système de réglementation financière ayant permis au territoire de développer son économie et de se diversifier plus que ses pairs, lui offrant la richesse par habitant la plus élevée des Caraïbes et mettant les Îles Caïmans au même niveau que la Grande-Bretagne en termes de prospérité.<sup>50</sup> Cette réussite est d'autant plus remarquable qu'à la base, l'économie des Îles reposait sur le troc, une agriculture de subsistance et l'exportation de main-d'œuvre. Ainsi, entre 1960 et 1980, les Îles Caïmans sont passées d'un territoire parmi les moins développés - aux plans juridique et économique - dans une région peu développée, à un territoire dépassant son ancienne puissance coloniale en termes de PIB par habitant et doté d'un corpus de lois financières sophistiquées.<sup>51</sup>

Comme l'expliquent encore Carter, Ku et Morriss :

*Par conséquent, pour les Îles Caïmans, la dissolution de la Fédération des Indes occidentales en 1962 aura été un moment clé de leur développement politique et économique. Ayant choisi de rester une colonie de la Couronne britannique plutôt que d'opter pour l'indépendance, soit au sein de la Jamaïque ou seules, les Îles Caïmans ont pris le contre-pied et choisi une voie différente. Ce choix se reflète dans l'évolution de sa législation, à commencer par sa première loi sur les sociétés de 1960, qui rendait pour la première fois possible l'enregistrement des sociétés dans les Îles Caïmans. Des redevances ont ainsi été dégagées qui sont venues compléter les droits de douane préexistants, permettant aux Îles de ne pas dépendre financièrement du Royaume-Uni et leur offrant, avec le temps, davantage de possibilités de faire valoir leur autonomie.<sup>52</sup> Ceci est devenu partie intégrante de la stratégie choisie par les Îles Caïmans pour se tailler une part plus importante de la souveraineté partagée.*

Comme l'a dit un ancien gouverneur, Thomas Russell (1974-82) lors d'un entretien :

« Mon travail ici [dans les Îles Caïmans] consiste à être à la fois médiateur et conseil en entreprises. Je ne m'immisce guère et le Gouvernement britannique nous laisse pour l'essentiel tranquilles, sûrement en grande partie parce que nous n'avons pas besoin de subventions. »<sup>53</sup>

*Le lien ininterrompu avec le Royaume-Uni leur a garanti la stabilité budgétaire et a permis aux Caïmanes de mettre en œuvre un plan de développement intégré axé sur la modernisation des installations publiques, l'amélioration des routes et des télécommunications et une lutte constante*

<sup>50</sup> Hogmanay, B.W., A CONCISE HISTORY OF THE CARIBBEAN (2011), p. 267-326.

<sup>51</sup> Freyer et Morriss, *Creating Cayman*, p. 1300. Voir aussi Johnson, Sir Vassel, AS I SEE IT: HOW THE CAYMAN ISLANDS BECAME A LEADING FINANCIAL CENTRE (2001), partie III, *The Building Process*.

<sup>52</sup> Cranton, Michael, FOUNDED UPON THE SEAS: A HISTORY OF THE CAYMAN ISLANDS AND THEIR PEOPLE (2003) (ci-après dénommé « Cranton, *Founded Upon the Seas* »), chapitre 13, *The Engineered Miracle: Economic Development 1950-2000*.

<sup>53</sup> Sampson, Anthony, THE MONEY LENDERS: THE PEOPLE AND POLITICS OF THE WORLD BANKING CRISIS (1981) (ci-après dénommé Sampson, *The Money Lenders*), p. 288.

contre les moustiques.<sup>54</sup> La réussite de l'approche collaborative adoptée par les Îles Caïmans est imputable à un juste panachage d'ingrédients; à une autonomie constitutionnelle assortie d'une juste dose de soutien du Royaume-Uni; et à l'encouragement de l'innovation entrepreneuriale dans les services financiers, le gouvernement restant aux commandes.<sup>55</sup>

### III - La Constitution de 2009 et la Consolidation d'une plus grande autonomie locale

À la fin du 20<sup>ème</sup> siècle, les Îles Caïmans se sont retrouvées dans l'embarras. Sur fond de tourisme prospère et d'un secteur des services financiers en pleine expansion, l'économie des îles s'était développée de manière exponentielle ; et pourtant, ses arrangements constitutionnels n'étaient guère différents des dispositions de base contenues dans la première constitution écrite des Îles Caïmans adoptée en 1959.<sup>56</sup> De nouvelles constitutions ont été adoptées en 1962<sup>57</sup> et en 1972<sup>58</sup>, et par la suite plusieurs modifications mineures y ont été apportées mais, comparé aux autres TBOM des Caraïbes et aux Bermudes toutes proches, les arrangements constitutionnels des Îles Caïmans étaient les moins avancés. Dans la pratique, cela signifiait qu'en comparaison de ses voisins, le gouverneur des Îles Caïmans occupait un poste plus visible et impliquant davantage de pouvoirs que ses homologues ailleurs; et, à l'inverse, les représentants des Îles Caïmans élus localement avaient moins de poids au sein du Conseil exécutif où, contrairement à d'autres TBOM, il n'y avait pas de premier ministre ou, à ce stade, aucun chef de gouvernement<sup>59</sup> pour faire office de contrepoids local au gouverneur nommé par le Royaume-Uni dans l'exercice des fonctions exécutives du gouvernement.

En outre, la légitimité démocratique des organes législatifs locaux était compromise par la présence au sein de l'Assemblée générale du chef de l'administration (Chief Secretary), du secrétaire financier (Financial Secretary) et du procureur général qui ne sont pas élus ainsi que par le fait que les titulaires de ces mandats étaient aussi membres *ex officio* du Conseil exécutif. Si d'autres TBOM comptaient dans leurs instances législatives et exécutives de semblables membres *ex officio*, aucun n'est allé à l'époque aussi loin que les Îles Caïmans. Pour être plus précis, ceci signifiait que la responsabilité de la gestion des finances du territoire relevait de la compétence du secrétaire financier nommé à ce poste, les représentants élus se retrouvant entre les mains d'un fonctionnaire s'agissant de l'administration du budget dont les représentants nommés au Conseil exécutif avaient besoin pour s'acquitter de leurs engagements, sous réserve d'approbation par l'Assemblée législative.

---

<sup>54</sup> Cranton, *Founded Upon the Seas*, chapitre 13.

<sup>55</sup> Carter, Ku et Morriss, *Evolving Sovereignty Relationships*.

<sup>56</sup> Ordinance (constitutionnelle) 1959 des Îles Caïmans (U.K.S.I. 1972 n° 863).

<sup>57</sup> Ordinance (constitutionnelle) 1962 des Îles Caïmans (U.K.S.I. 1972 n° 1646).

<sup>58</sup> Ordinance (constitutionnelle) 1972 des Îles Caïmans (U.K.S.I. 1972 n° 1101).

<sup>59</sup> L'Ordinance portant révision de la Constitution des Îles Caïmans 2003 (U.K.S.I. 2003 n° 1515) a introduit les termes « chef du gouvernement/Leader of Government Business » et « chef de l'opposition/Leader of Opposition » et rebaptisé le Conseil exécutif « Cabinet », consolidant ainsi le gouvernement de Westminster dans les Îles Caïmans.

Plus simplement, les arrangements constitutionnels qui, comment l'illustrent Freyer et Morriss<sup>60</sup>, avaient facilité le développement économique des Îles Caïmans, n'étaient plus adaptés ; rendus toujours plus obsolètes par le développement qu'ils avaient permis. Plus le budget annuel des Îles Caïmans augmentait, d'année en année, plus les appels lancés à l'électorat en faveur d'une responsabilité financière directe se sont faits pressants. Ce ne fut cependant pas une initiative locale qui lança la décennie de discussions qui devait aboutir à la Constitution de 2009. Au contraire, ce fut le livre blanc du Royaume-Uni de 1999 qui convia pour la première fois les TBOM à s'associer à un nouveau partenariat pour le progrès et la prospérité avec le Royaume-Uni<sup>61</sup> ; une alliance moderne et efficace fondée sur l'autodétermination<sup>62</sup> ; les deux parties assumant des responsabilités<sup>63</sup> ; les TBOM exerçant le plus grand contrôle possible sur leur vie<sup>64</sup> ; le Royaume-Uni s'engageant à continuer d'aider les TBOM qui en auraient besoin<sup>65</sup> (ci-après dénommés « les Quatre principes »).

Bien que cette initiative ait été accueillie avec une certaine dose de scepticisme par certains dans les Îles Caïmans<sup>66</sup>, une Commission de révision de la Constitution fut nommée par le gouverneur,

<sup>60</sup> Dans Freyer et Morriss, *Creating Cayman*, p. 1297, les auteurs résument leur thèse comme suit : « Les Îles Caïmans sont un des principaux centres financiers offshore. Leur transformation d'une économie de troc en 1960 en un centre financier offshore de premier plan en termes de fonds spéculatifs, de compagnies d'assurance captives, d'enregistrement de yachts, de fonds communs de créances, et d'activité bancaire aujourd'hui, a été le fruit d'un processus décisionnel fondé sur la collaboration impliquant les dirigeants locaux, des professionnels expatriés, et des représentants de la Grande-Bretagne. En l'espace de quelques décennies, les Îles Caïmans se sont dotées d'un système politique qui leur a permis d'être compétitives sur les marchés financiers mondiaux des transactions, de participer aux efforts déployés à l'internationale pour maîtriser la criminalité financière, et éviter les problèmes politiques, économiques, raciaux et sociaux ayant rongé ses voisins des Caraïbes. »

<sup>61</sup> Voir *Partnership for Progress and Prosperity*, et sa préface du Secrétaire d'État aux affaires étrangères et du Commonwealth en pages 4 et 5.

<sup>62</sup> À ce sujet, le Secrétaire d'État aux affaires étrangères et du Commonwealth affirmait (*Partnership for Progress and Prosperity*, page 4) : « Nos territoires d'outre-mer sont britanniques et le resteront tant qu'ils le souhaiteront. La Grande-Bretagne leur a volontiers accordé leur indépendance lorsqu'elle a été demandée ; et nous continuerons de le faire si l'occasion se présente. Le fait que tous les territoires d'outre-mer souhaitent maintenir le lien constitutionnel en dit long sur la robustesse de notre partenariat. Et la Grande-Bretagne demeure engagée en faveur de ces territoires qui choisissent de préserver le lien avec la Grande-Bretagne. »

<sup>63</sup> En lien avec ce principe, le Secrétaire d'État aux affaires étrangères et du Commonwealth a conseillé ce qui suit (*Partnership for Progress and Prosperity*, page 4) : « La Grande-Bretagne s'est engagée à défendre les territoires d'outre-mer, à encourager leur développement durable et à veiller à leurs intérêts au plan international. En échange, la Grande-Bretagne est en droit d'escampter les normes de probité les plus élevées, la loi et l'ordre, la bonne gouvernance et le respect des engagements contractés par la Grande-Bretagne à l'internationale. »

<sup>64</sup> À ce sujet, le Secrétaire d'État aux affaires étrangères et du Commonwealth (*Partnership for Progress and Prosperity*, page 4) affirmait que : « Nous [le Royaume-Uni] ... souhaitons que [les TBOM] jouissent de l'autonomie dont ils ont besoin pour continuer de prospérer. »

<sup>65</sup> À cet égard, le Secrétaire d'État aux affaires étrangères et du Commonwealth a relevé que seuls Montserrat et Sainte-Hélène avaient eu besoin de l'aide budgétaire du Royaume-Uni et, dans les deux cas, dans des « circonstances particulières ».

<sup>66</sup> Voir l'analyse de Sir Howard Fertis qui, dans le cadre de l'examen des Îles Caïmans et de son île d'origine, Montserrat, dans Fergus, Howard A., *Constitutional Modernisation in Montserrat and the Cayman Islands: Taking the British Seriously*, présenté lors de la Conférence nationale sur les Îles Caïmans de l'Université des Indes occidentales, 27-28 mai 2004, disponible à l'adresse suivante :

<https://www.open.uwi.edu/sites/default/files/bnccde/montserrat/conference/papers/fergus.html>), a expliqué ce sentiment en ces termes : « Si dans l'ensemble les citoyens de ces territoires souhaitent qu'une partie des pouvoirs du gouverneur soient dévolus au gouvernement élu (un peu plus à Montserrat), faisant écho à une plus grande démocratisation, ils sont aussi conscients de la nécessité de garantir des freins et contrepoids au gouvernement. Il ne serait pas exagéré de dire que le désintérêt relatif pour l'indépendance découle en partie du manque de confiance dans les politiques locaux, qui peut aussi être interprété comme un manque de confiance en soi. La situation a ceci d'ironique

laquelle a soumis ses recommandations en 2002.<sup>67</sup> Cependant, ces recommandations n'ont pas été jugées suffisamment progressistes au plan de l'autonomie locale et l'on a eu le sentiment qu'après avoir tant attendu que la Constitution de 1972 soit modernisée, cette occasion ne devrait pas être gâchée en acceptant quoi que ce soit qui ne permette pas d'atteindre cet objectif de peur qu'elle ne se représente plus pendant trente ans.<sup>68</sup> Suite au rejet du Rapport de 2002, le processus de modernisation de la Constitution s'est logiquement tassé, mais il reprend le 1<sup>er</sup> mars 2007 avec la nomination d'un secrétariat en charge de la révision de la Constitution qui, sous le contrôle du secrétaire du Cabinet, s'est efforcé de parvenir à un « consensus national sur les domaines de la réforme de la Constitution pour lesquels le Gouvernement des Îles Caïmans pourrait négocier avec le Royaume-Uni une nouvelle constitution pour les Îles Caïmans ». <sup>69</sup> Nombre de groupes d'intérêt prirent part à ce processus et, en dépit des divergences de vue,<sup>70</sup> - dont certaines étaient importantes<sup>71</sup> - ces efforts finirent par porter leurs fruits sous la forme de la Constitution de 2009, laquelle consacrait les avancées constitutionnelles majeures suivantes pour les Îles Caïmans:

1. Des droits humains consacrés dans la Constitution - Le chapitre I de la Constitution de 2009 contient une Charte des droits, des libertés et des responsabilités et, si les Îles Caïmans peuvent se targuer d'une longue tradition de reconnaissance et de respect des droits humains, y compris au travers de traités internationaux en matière de droits humains conclus par le Royaume-Uni et appliqués par extension aux Îles Caïmans, c'est la première fois que la Constitution des Îles Caïmans comporte un chapitre sur les droits humains et les droits qui y sont consacrés sont directement exécutoires devant les tribunaux nationaux.<sup>72</sup>

---

que cette attitude alimente précisément le colonialisme qui pourrait avoir favorisé le doute de soi à l'origine. La modernisation constitutionnelle suscite donc une réaction ambivalente dans les TBOM de la région. »

<sup>67</sup> Ebanks, Benson O., et al, *Review of the Constitutional Modernisation Review Commissioners* (2002) (ci-après dénommé « le Rapport de 2002 »).

<sup>68</sup> Voir Carter, Vaughan, *Evaluating the Cayman Islands Bill of Rights, Freedoms and Responsibilities: More Evolution than Revolution*, 4 Tex. A&M L. Rev. 385 (2017) (ci-après dénommé : « Carter, Cayman Islands Bill of Rights »), disponible à l'adresse suivante :

<https://scholarship.law.tamu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1131&context=lawreview>, pages 387-389.

<sup>69</sup> Voir la section concernant le Secrétariat en charge de la révision de la Constitution à l'adresse : <https://constitutionalcommission.ky/local-government-organisations>.

<sup>70</sup> Voir Smith, Livingston, *Between Colony and Independence: Constitutional Modernization and the Cayman Islands*, présenté lors de la Conférence nationale sur les Îles Caïmans de l'Université des Indes occidentales, 27-28 mai 2004, disponible à l'adresse suivante :

<https://www.open.uwi.edu/sites/default/files/bnccde/cayman/conference/paperdex.html> (ci-après dénommé « Smith, Between Colony and Independence », dans lequel l'ampleur du phénomène migratoire dans les Îles Caïmans était considérée comme un défi pour le maintien et l'expression d'une identité caïmane propre. Smith poursuit en disant que du fait de ce phénomène, outre la volonté de préserver les acquis économiques, il régnait un sentiment toujours plus fort que la culture caïmane devait aussi être reconnue et préservée ; et que le processus de modernisation de la constitution offrait donc la possibilité de se mobiliser en faveur de cet objectif.

<sup>71</sup> Les Îles Caïmans ont toujours été très chrétiennes, et leurs intérêts relativement à la modernisation de la constitution étaient représentés à la fois par la Christian Ministers Association et par l'Église adventiste du 7<sup>ème</sup> jour. Si à l'échelle des Îles Caïmans l'ont s'accordait sur la nécessité de disposer d'une Charte des droits, la communauté religieuse s'est efforcée de préserver certaines croyances qui pourraient être sapées par les droits humains ; s'est opposée à l'homosexualité et s'est efforcée de définir le mariage comme l'union de personnes de sexe opposé. Ces points de vue ont été consignés dans Smith, *Between Colony and Independence* et l'affrontement qui s'en est suivi avec le Comité des droits humains sur l'inclusion d'un droit à l'égalité dans la Constitution de 2009 est détaillé dans Carter, *Cayman Islands Bill of Rights*, pages 393-397.

<sup>72</sup> Voir Carter, *Cayman Islands Bill of Rights*, chapitre 1<sup>er</sup>, *The Emergence and Enactment of the First Bill of Rights in the Cayman Islands* pour, entre autres, une analyse plus poussée de: l'extension des traités internationaux en matière de droits humains aux Îles Caïmans; des contributions des Îles Caïmans aux rapports périodiques présentés par le

2. Des institutions d'appui à la démocratie - le chapitre VIII de la Constitution de 2009 dresse la liste d'une série d'institutions conçues pour appuyer la démocratie et l'état de droit. Il s'agit notamment d'une Commission des droits humains (conférant au Comité des droits humains préexistant un fondement constitutionnel); une commission constitutionnelle permanente; et une commission des normes applicables à la vie publique; lesquelles, considérées conjointement, assument des fonctions accrues par rapport à celles assumées par le commissaire aux plaintes (aujourd'hui Médiateur, qui est également responsable de la liberté d'information) et par le vérificateur général.
3. Un certain empiètement sur certains domaines de responsabilité, tels que les affaires étrangères et la sécurité nationale, qui étaient traditionnellement réservés au gouverneur - en vertu de l'article 55(1) de la Constitution de 2009, le gouverneur conserve le contrôle *prima facie* de : a) la défense ; b) les affaires extérieures ; c) la sécurité intérieure ; et d) le service public. Toutefois, les pouvoirs relatifs aux relations extérieures sont à présent couverts aux alinéas (3)<sup>73</sup> et (4)<sup>74</sup>; et en ce qui concerne la sécurité intérieure, si ces pouvoirs peuvent être exercés sans préjuger de l'établissement d'un conseil de sécurité nationale à l'article 58, l'établissement du conseil de sécurité nationale n'en demeure pas moins une avancée majeure.<sup>75</sup> Les alinéas (2)<sup>76</sup> et (7)<sup>77</sup> contiennent des dispositions supplémentaires relatives aux cessions et à la délégation de pouvoirs en ce qui concerne tous les domaines de responsabilité particuliers couverts à l'article 55(1) et, plus précisément, pour les affaires extérieures.

---

Royaume-Uni au titre de divers traités internationaux en matière de droits humains; l'utilisation des traités internationaux en matière de droits humains comme aide à l'interprétation législative et au développement de la common law par les tribunaux des Îles Caïmans que ces traités soient ou non directement exécutoires; l'extension aux Îles Caïmans et à sa population du droit de recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme; et l'inclusion dans la Constitution de 2009 de droits humains supplémentaires, en sus des engagements contenus dans la Convention européenne des droits de l'homme.

<sup>73</sup> « Le gouverneur ne conclue, n'approuve ou n'entérine définitivement aucun accord, traité ou instrument international susceptible d'affecter la politique intérieure ou d'exiger une mise en œuvre par voie législative dans les Îles Caïmans sans l'accord préalable du Cabinet, sauf instruction contraire donnée par un secrétaire d'État. »

<sup>74</sup> « Le gouverneur, après avoir consulté le premier ministre, attribue ou délègue au premier ministre ou à un autre ministre, au moyen d'un document écrit et selon les modalités énoncées à l'alinéa 5, la responsabilité de la gestion des affaires extérieures dans la mesure où elles ont trait à des questions relevant des portefeuilles des ministres, notamment - a) la Communauté des Caraïbes, l'Association des États de la Caraïbe, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes des Nations Unies, ou tout autre organisation ou institution régionale des Caraïbes; b) d'autres affaires régionales de la Caraïbe portant précisément sur des questions présentant un intérêt pour ou affectant les Îles Caïmans; c) le tourisme et les questions touchant au tourisme; d) la taxation et la réglementation de la finance et des services financiers; et e) les questions touchant à l'Union européenne qui affectent directement les Îles Caïmans. » Les alinéas 5 et 6 contiennent aussi des orientations supplémentaires quant au fonctionnement et à la portée des dispositions contenues à l'article 55(4) de la Constitution de 2009.

<sup>75</sup> En vertu de l'article 58(4) de la Constitution de 2009: « Le conseil de sécurité nationale conseille le gouverneur sur les questions touchant à la sécurité intérieure, exception faite des questions opérationnelles et de personnel, et le gouverneur est tenu de suivre les conseils du Conseil, à moins qu'il ou elle ne considère que suivre ces conseils nuirait aux intérêts de Sa Majesté (au Royaume-Uni ou dans les Îles Caïmans); et lorsque le gouverneur n'a pas suivi les conseils du Conseil, il ou elle fait rapport au Conseil à sa prochaine réunion. »

<sup>76</sup> « Le gouverneur, après avoir consulté le premier ministre, peut céder ou déléguer à tout autre membre du cabinet, au moyen d'un document écrit, et aux conditions qu'il ou elle peut imposer, la responsabilité des actes posés au nom du gouverneur sur toute question relevant de l'Assemblée législative en lien avec les questions énumérées à l'alinéa (1). »

<sup>77</sup> « Le gouverneur peut, moyennant instructions écrites et avec le consentement préalable d'un secrétaire d'État, déléguer ou céder toute question touchant aux affaires extérieures au premier ministre ou à tout autre ministre désigné par le premier ministre comme l'entend le gouverneur aux conditions qu'il ou elle pourrait imposer. »

4. La restructuration du cadre de gouvernance - Avant la Constitution de 2009, le gouverneur avait clairement la haute main sur le pouvoir exécutif. Les nouveaux arrangements reflètent à présent une transition significative vers davantage d'autonomie et de représentation locales, tel que consacré dans : la consolidation d'un gouvernement prenant la forme d'un cabinet<sup>78</sup>; la nomination du premier ministre en tant que chef de l'exécutif, afin de remplacer le chef du gouvernement qui faisait un peu moins autorité; des améliorations connexes à la dynamique du pouvoir au sein du Cabinet, impliquant que tant le gouverneur que le premier ministre contribuent à l'établissement du programme de travail du Cabinet<sup>79</sup>; l'obligation pour le nouveau poste de gouverneur adjoint d'être occupé par un Caïmanais<sup>80</sup>; et l'attribution des responsabilités de financement à un ministre élu.<sup>81</sup>

#### IV – L'amendement controversé de 2020

Ayant distancé ses voisins en termes d'évolution constitutionnelle, la Constitution de 2009 a placé les Îles Caïmans à l'avant-garde en la matière parmi les TBOM de la région des Caraïbes. Les Bermudes, au nord, avaient dans un premier temps obtenu davantage d'autonomie locale, mais, en l'espèce, ce fut une anomalie historique que le Royaume-Uni se garda bien de répéter. Si le Royaume-Uni n'était pas contre le fait que l'un quelconque de ses TBOM exerce son droit à l'autodétermination (pour autant que cette option ait été dûment soutenue), le Royaume-Uni n'était pas prêt à accorder une pleine autonomie interne aux TBOM, qui reviendrait à céder son rôle dans la gouvernance locale, tant que le TBOM en question n'a pas affirmé son désir d'indépendance.<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> L'article 44(3) de la Constitution disposait que : « Le Cabinet est chargé d'élaborer les politiques ainsi que d'orienter leur application, dans la mesure où elles portent sur chaque aspect du gouvernement à l'exception des questions qui relèvent tout particulièrement de la responsabilité du gouverneur en vertu de l'article 55, et le Cabinet est collectivement responsable devant l'Assemblée législative de ces politiques et de leur application. » Cette disposition a été ultérieurement complétée afin, entre autres, d'établir expressément que le Cabinet « jouit d'une autonomie exclusive sur les affaires intérieures » pour toute question ne relevant pas des responsabilités spéciales; fonctions que le gouverneur doit exercer en vertu de la Constitution ou de toute autre loi laissée à l'appréciation ou à la discrétion du gouverneur, ou encore sur instruction de Sa Majesté par le truchement d'un secrétaire d'État; ou d'une fonction que le gouverneur est habilité à exercer ou chargé d'exercer, expressément ou implicitement, sans consulter le Cabinet, ou qu'il peut exercer sur recommandation ou conseil de, ou après consultation avec, toute personne ou autorité autre que le Cabinet; tel que reflété dans le nouveau Manuel du Cabinet disponible à l'adresse suivante: <https://www.gov.ky/publication-detail/cabinet-manual>, p. 3. Voir aussi, en page 2 du Manuel du Cabinet, pour plus de détails sur l'exercice des fonctions énoncées à l'article 32 de la Constitution de 2009 et les responsabilités connexes du Cabinet.

<sup>79</sup> Article 36(3) de la Constitution.

<sup>80</sup> Article 34(2)(b) de la Constitution de 2009 et, de manière plus générale, l'article 34 portant sur les fonctions et le pouvoir du gouverneur adjoint.

<sup>81</sup> Article 54(1) de la Constitution de 2009. En ce qui concerne l'autonomie financière, il convient de noter que l'article 113 de la Constitution de 2009 introduit aussi des mesures de maîtrise de la dette publique, lesquelles limitent la capacité d'emprunt du gouverneur des Îles Caïmans.

<sup>82</sup> Harris, Sophia A., *Self-Government in the Cayman Islands: The Perspective of Non-Governmental Organisations (NGOs)* (ci-après dénommé: « Harris, *Self-Government in the Cayman Islands* »), présenté par le président élu de la Chambre de commerce des Îles Caïmans devant le Comité spécial des 24 de l'ONU sur la décolonisation, le 12 juin 2003 à l'ONU à New York (précédemment présenté à Anguilla en mai 2003), exposé dans lequel il relevait que: « Des générations durant nous avons trimé en ayant le sentiment que nous n'avions pas le droit à l'autodétermination en tant que territoire d'outre-mer. ... Ceci contraste avec les Bermudes, qui disposent semble-t-il d'un statut de territoire associé ayant droit à l'autodétermination et donc à l'autonomie et où les pouvoirs du gouverneur sont limités. L'on nous a laissé entendre que si l'on devait prétendre à une constitution semblable, offrant ce niveau d'autonomie en tant

La pleine autonomie interne était ainsi envisagée comme un arrangement transitoire pour les TBOM; assortie de conditions d'entrée et clairement limitée dans le temps; et non comme une fin en soi. La Constitution de 2009 est ainsi apparue comme l'apogée du processus ; le maximum que le Royaume-Uni était disposé à accorder aux Îles Caïmans en termes d'avancées constitutionnelles, tant que celles-ci demeuraient un TBOM.<sup>83</sup>

Cependant, les événements qui devaient survenir ultérieurement et la controverse qui les a entourés allaient donner aux Îles Caïmans une occasion inespérée d'obtenir de nouvelles avancées constitutionnelles, davantage d'autonomie locale, et une diminution correspondante des pouvoirs du gouverneur. Ces controverses n'étaient pas une nouveauté pour les Îles Caïmans. En effet, l'effondrement du procès Euro Bank<sup>84</sup> (premier procès pour blanchiment d'argent dans les Îles Caïmans et donc de grande importance juridictionnelle) et les retombées des Opérations Tempura et Cealt<sup>85</sup>, ont mis à nu la réalité de la relation constitutionnelle entre les Îles Caïmans et le

---

que territoire d'outre-mer, nous devrions aussi prendre les mesures nécessaires afin de nous orienter vers l'indépendance. »

<sup>83</sup> Les avis divergent inévitablement sur la Constitution de 2009 et le processus ayant présidé à son avènement. S'exprimant sur l'entrée en vigueur de la Constitution de 2009, Sir Alden McLaughlin, un homme politique local, en a souligné les avantages tangibles comme suit : « ...nous introduisons un nouveau modèle de gouvernance qui va améliorer la démocratie et réduire la capacité du gouverneur d'agir sans prendre conseil auprès des représentants élus » (<https://archive.caymannewsservice.com/2009/11/03/>); alors que d'autres (voir Harris, Sophia, *Challenges and Opportunities in the Process of Decolonization of the Non-Self-Governing Territories in the Caribbean Region - The Cayman Experience*, présenté lors du Séminaire régional pour les Caraïbes sur les activités relatives à la deuxième Décennie internationale de l'élimination du colonialisme: défis et possibilités du processus de décolonisation dans le monde d'aujourd'hui, Frigate Bay, Saint-Kitts-et-Nevis, 12 au 14 mai 2009, disponible à l'adresse suivante: [www.un.org.dppa.decolonization/files/2009\\_6\\_dp\\_sophia\\_harris.pdf](http://www.un.org.dppa.decolonization/files/2009_6_dp_sophia_harris.pdf)) considérait la Constitution de 2009 comme une occasion manquée d'étudier sérieusement l'option de la libre association pour exercer l'autodétermination et définissait la Constitution de 2009 comme un simple « document administratif révisé entre le Royaume-Uni et une colonie, par opposition à un document constitutionnel du peuple et par le peuple ».

<sup>84</sup> Voir le commentaire de Harris, *Self-Government in the Cayman Islands* : « Sans entrer dans les subtilités du procès à proprement parler, il importe de relever que dans le jugement rendu par le juge en chef, il ressort que l'accusation, emmenée par notre procureur général, a été contrainte de divulguer que le Gouvernement britannique au travers du MI6 avait placé des taupes dans le secteur bancaire (mettant par ailleurs sur écoute des lignes téléphoniques), avec le consentement du gouverneur. Il est aussi apparu que le chef de la cellule d'information financière employé par notre gouvernement figurait sur la liste des employés du MI6. Il vaut la peine de noter que la cellule d'information financière, qui relevait des forces de police caïmanes, avait été restructurée par le procureur général pour relever directement du bureau du procureur général. Ayant été prévenu qu'un mandat de perquisition allait être délivré contre le responsable de la cellule d'information financière (mandat de perquisition pour soupçon d'interférence dans les appels téléphoniques de notre pouvoir judiciaire), le MI6 lui a donné pour instruction de détruire toutes les preuves susceptibles d'impliquer le Gouvernement britannique. Il a également brièvement été fait mention de la découverte des preuves détenues par l'accusation, le « London Plan » pour les Îles Caïmans, qui sidéra et interrogea sur les réelles intentions derrière la relation du Gouvernement britannique avec les Îles Caïmans. Sans entrer ici davantage dans le détail du procès Euro Bank, il est compréhensible que la confiance du gouvernement et du peuple des îles dans le procureur général ait été perdue, ce qui mena le secteur financier, y compris le Barreau des Îles Caïmans, à demander sa démission et, plus préoccupant, le Gouvernement caïman refusa de siéger à l'Assemblée législative avec le procureur général qui fait partie du Conseil exécutif en vertu de notre Constitution ».

<sup>85</sup> Le contexte des Opérations Tempura et Cealt est résumé dans le *Special Report of the Auditor General on the Review of Expenditures for Operations Tempura and Cealt* (octobre 2009) disponible à l'adresse suivante: <http://www.legislativeassembly.ky/portal/pls/portal/docs/1/9782685.PDF>, p. 3 et 4; qui explique que: i) une équipe de la London Metropolitan Police a été envoyée dans les Îles Caïmans avec l'accord du bureau du gouverneur afin d'y enquêter sur une plainte pour corruption; ii) dans le cadre de l'enquête sur cette plainte (« Opération Tempura »), plusieurs individus ont été arrêtés, notamment un président du tribunal dont l'arrestation à plus tard été jugée illégale; et iii) la portée de l'enquête a néanmoins été étendue pour englober des allégations supplémentaires d'inconduite d'officiers de police (« Opération Cealt »). Le rapport spécial du vérificateur général (Auditor General) est parvenu,

Royaume-Uni et ont vraisemblablement aidé les Îles Caïmans à justifier leur demande de plus grande participation à la vie locale dans les domaines précédemment réservés au gouverneur, tant dans la Constitution de 2009 que dans l'Amendement de 2020. En ce qui concerne la période entre ces deux grandes étapes historiques pour la Constitution, deux autres événements méritent d'être notés, qui ont précipité l'Amendement de 2020.

Le premier concerne le mandat avorté du Gouverneur Choudhury dans les Îles Caïmans, qui a pris ses fonctions en mars 2018, mais a été rappelé à Londres en juin 2018 pour allégations d'inconduite, avant d'être démis de ses fonctions en septembre 2018. Les circonstances exactes ayant conduit à ce résultat ne sont pas claires, mais c'est sur ce fond d'incertitude que doit être envisagée l'importance de la deuxième question plus fondamentale encore. Cette question plus fondamentale impliquait l'adoption par le Parlement britannique de ce qui devait devenir la loi intitulée *Sanctions and Anti-Money Laundering Act* (sur le blanchiment d'argent) et l'inclusion, par le biais d'un amendement, d'une disposition exigeant l'établissement de registres publics des bénéficiaires effectifs des sociétés immatriculées dans les TBOM<sup>86</sup>. Quelle que soit la pertinence de cette disposition, nombreux sont opposés par principe, estimant qu'il s'agissait d'une ingérence dans les affaires internes visant précisément les TBOM dans leurs arrangements constitutionnels respectifs. En temps normal, le Gouvernement britannique aurait consulté ses TBOM avant de prendre une telle décision. Cependant, dans le cas d'espèce, le Gouvernement britannique s'est fait contrer au Parlement et s'est montré trop faible pour s'opposer aux amendements proposés à son projet de loi. Les Îles Caïmans, en particulier, n'ont pas manqué de s'engouffrer dans la brèche et, considérant que ces dispositions allaient trop loin (bien que rien n'empêchait le Parlement britannique d'adopter une telle loi, même si elle aurait pu être en violation d'une convention établie), elles se sont efforcées d'utiliser la controverse qui a suivi pour demander de nouvelles avancées constitutionnelles dans des domaines dans lesquels le Royaume-Uni avait jusque-là été hermétique.<sup>87</sup>

Au terme de négociations ayant eu lieu à Londres en décembre 2018 et après les discussions qui se sont poursuivies courant 2019, un projet d'ordonnance (« le projet d'ordonnance »)<sup>88</sup> contenant les amendements à la Constitution des Îles Caïmans adoptés par le Royaume-Uni a été envoyé par lettre datée du 10 novembre 2019, émanant du Ministre d'État chargé du Commonwealth et des Nations Unies au Ministère des affaires étrangères et du Commonwealth et adressée au premier ministre des Îles Caïmans. La note explicative au projet d'ordonnance<sup>89</sup> précisait :

---

notamment, à la conclusion que « ... d'importantes déficiences ont été relevées dans la gestion administrative des projets d'enquête de la police Opération Tempura et Opération Cealt et la comptabilité des dépenses y-relatives » ; et il est intéressant de relever que, en dépit des dépenses engagées, aucune poursuite n'a été entamée à la suite des enquêtes menées dans le cadre de ces opérations.

<sup>86</sup> 2018 c. 13, article 51.

<sup>87</sup> Voir : *Constitutional Commission's Response to Requests from His Excellency the Governor and the Hon. Premier and Hon. Leader of the Opposition for Comments on Potential Revisions to the Cayman Islands Constitution 2009* (27 juin 2018), disponible à l'adresse suivante :

<https://cnslibrary.com/wp-content/uploads/Constitutional-Commission-Response-to-CIG-re-Potential-Constitutional-Revisions-27-June-2018.pdf>.

<sup>88</sup> Le projet d'ordonnance est disponible à l'adresse suivante : <https://cnslibrary.com/wp-content/uploads/Draft-Cayman-Islands-Constitution-Amendment-Order-2019.pdf>.

<sup>89</sup> Pour plus d'informations sur le contexte et un commentaire, voir la *Explanatory Note on the Proposed Amendments to the Cayman Islands Constitution Contained in the Draft Order in Council* (17 février 2020), disponible à l'adresse

*La présente ordonnance apporte plusieurs amendements à la Constitution des Îles Caïmans. Elle modifie notamment le nom de l'Assemblée législative qui devient Parlement. Elle abolit le pouvoir de désaveu et introduit en remplacement des contrôles en amont de la phase législative, elle remplace les pouvoirs législatifs réservés du gouverneur par un droit pour le gouverneur de s'adresser au Parlement des Îles Caïmans dans certaines circonstances, et elle précise que le Cabinet des Îles Caïmans est autonome relativement aux affaires intérieures. Elle modifie aussi les circonstances dans lesquelles le gouverneur doit consulter le Cabinet, et institue des secrétaires parlementaires et une Commission des services de police. Elle impose l'obligation pour le secrétaire d'État de notifier le premier ministre des propositions de loi du Parlement britannique qui s'appliqueraient aux Îles Caïmans ou des ordonnances étendant des dispositions d'une loi du Parlement britannique aux Îles Caïmans.*

À une exception près, tous les points mentionnés dans la Note explicative se sont retrouvés dans l'Amendement définitif de 2020. Ces points méritent des commentaires plus poussés, qui viendront en temps voulu, mais il nous faut tout d'abord expliquer les circonstances dans lesquelles l'anomalie - à savoir la suppression proposée et approuvée des pouvoirs législatifs réservés contenus à l'article 81 de la Constitution des Îles Caïmans - finit par être conservée.

Ce résultat trouve son origine dans les ramifications dans une contestation constitutionnelle suite au refus du greffier adjoint d'accorder une licence spéciale<sup>90</sup> pour marier un couple de même sexe (« Day et Bodden Bush »). Le refus opposé reposait sur le fait que la loi sur le mariage avait été amendée pour définir le mariage dans les Îles Caïmans comme la seule union d'un homme et d'une femme. Dans un long jugement rendu par le Tribunal de grande instance,<sup>91</sup> le président du Tribunal a décidé, entre autres, que l'amendement à la loi sur le mariage, qui consacrait la définition du mariage invoquée par le greffier adjoint pour motiver sa décision, était antérieur à la Constitution de 2009 ; il s'agissait donc d'une « loi existante » lorsque la Constitution de 2009 était entrée en vigueur. À ce titre, elle pouvait être interprétée avec les modifications, adaptations, qualifications, et exceptions nécessaires pour mettre la loi en conformité avec la Constitution des Îles Caïmans et la Charte des droits, libertés et responsabilités.<sup>92</sup>

La décision rendue en première instance dans l'affaire Day et Bodden Bush fit, cependant, l'objet d'un appel couronné de succès devant la Cour d'appel des Îles Caïmans,<sup>93</sup> dont l'issue fut ensuite

---

suivante :

[https://www.constitutionalcommission.ky/upimages/publicationdoc/ConstitutionalCommissionCoverLetterExplanationOfNotetoCIG\\_170220\\_1582828896\\_1582828903.pdf](https://www.constitutionalcommission.ky/upimages/publicationdoc/ConstitutionalCommissionCoverLetterExplanationOfNotetoCIG_170220_1582828896_1582828903.pdf).

<sup>90</sup> Une licence spéciale s'imposait dans le cas d'espèce car lorsque la demande fut présentée, les deux demandeurs résidaient en dehors des Îles Caïmans.

<sup>91</sup> *Chantelle Day and Vicki Bodden Bush v The Governor of the Cayman Islands, the Deputy Registrar of the Cayman Islands General Registry and the Attorney General* (Civil Cause NO. 111 de 2018 et Civil Cause NO. 184 de 2018.)

<sup>92</sup> Voir : *An Explanation of the Constitutional Issues Arising from the Day and Bodden Bush Litigation*, publié par la Commission constitutionnelle le 7 juin 2021, disponible à l'adresse suivante :

[https://www.constitutionalcommission.ky/upimages/publicationdoc/AnExplanationoftheConstitutionalIssuesArisingfromtheDayandBoddenBushLitigation\\_FINAL\\_1623105592\\_1623105603.pdf](https://www.constitutionalcommission.ky/upimages/publicationdoc/AnExplanationoftheConstitutionalIssuesArisingfromtheDayandBoddenBushLitigation_FINAL_1623105592_1623105603.pdf).

<sup>93</sup> *Deputy Registrar and Attorney General v. Day and Bodden Bush* [2020 (1) CILR 99].

confirmée<sup>94</sup> par la juridiction suprême des Îles Caïmans, le Comité judiciaire du Conseil privé (Judicial Committee of the Privy Council, JCPC).<sup>95</sup> La décision de la Cour d'appel mérite néanmoins d'être relevée dans le cas d'espèce car elle devait précipiter les événements ayant mené au maintien de l'article 81 dans la Constitution des Îles Caïmans. La première étape de ce processus a été l'orientation donnée par la Cour d'appel qui, bien qu'ayant confirmé l'appel du gouvernement, a estimé que Day et Bodden Bush avaient néanmoins droit, rapidement, à une protection juridique équivalente sur le plan fonctionnel au mariage.

Le voyage s'est ensuite poursuivi avec la tentative du gouvernement de suivre l'orientation de la Cour d'appel au travers d'un projet de loi destiné à offrir un partenariat domestique et autres fins accessoires et connexes (« le projet de loi de partenariat domestique de 2020 »). Le projet de loi de partenariat domestique de 2020 fut cependant rejeté par 9 voix contre 8 en deuxième lecture le 29 juillet 2020. Confronté à une impasse constitutionnelle, le Gouverneur décida de faire valoir ses pouvoirs législatifs réservés à l'article 81 de la Constitution des Îles Caïmans pour régler la question. Le gouverneur proposa alors et approuva ultérieurement la Loi relative au pacte civil et onze amendements corrélatifs à d'autres textes de loi, au motif que l'invocation des pouvoirs énoncés à l'article 81 était nécessaire pour faire respecter l'état de droit ainsi que les obligations internationales contractées par le Royaume-Uni en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme, conformément aux responsabilités du gouverneur telles qu'énoncées à l'article 55(1)(b) de la Constitution des Îles Caïmans.

Le voyage s'est achevé, à tout le moins s'agissant de l'Amendement de 2020<sup>96</sup>, sur une révision alors inévitable du projet d'ordonnance visant à conserver l'article 81 de la Constitution des Îles Caïmans. Le mémoire explicatif relatif à l'Amendement de 2020 confirme que : « L'accord sur le retrait des pouvoirs législatifs réservés du gouverneur fut par la suite retiré après avoir été utilisés lorsque le gouverneur a approuvé la Loi relative au pacte civil le 4 septembre 2020 ».<sup>97</sup>

Si le maintien de l'article 81 dans la Constitution fut indéniablement un revers en termes de renforcement de l'autonomie locale, il est significatif que d'autres amendements à la Constitution des Îles Caïmans contenus dans le projet d'ordonnance, qui permettaient aussi une autonomie locale plus poussée, aient été, en dépit de la controverse entourant l'affaire Day et Bodden Bush et

<sup>94</sup> *Day and another v. The Government of the Cayman Islands and another* [2022] UKPC 6.

<sup>95</sup> Pour plus d'informations sur la pertinence et l'importance du JCPC pour les Îles Caïmans, voir *Judicial Committee of the Privy Council Explanatory Notes*, publié par la Commission constitutionnelle le 15 novembre 2022, disponible à l'adresse suivante: [https://www.constitutionalcommission.ky/upimages/publicationdoc/ConstitutionalCommission-JCPCExplanatoryNotesFinal\\_151122\\_1668522406\\_1668522407.pdf](https://www.constitutionalcommission.ky/upimages/publicationdoc/ConstitutionalCommission-JCPCExplanatoryNotesFinal_151122_1668522406_1668522407.pdf).

<sup>96</sup> Ce voyage se poursuit ailleurs, le gouverneur justifiant le recours à ses pouvoirs réservés à l'article 81 de la Constitution des Îles Caïmans contesté devant les tribunaux. Le tribunal de grande instance (Grand Court) a rejeté ce recours et affirmé la constitutionnalité de l'action du gouverneur (*Kattina Anglin v. The Governor of the Cayman Islands and Colors Caribbean (Intervenor)* (Action no. G169 de 2020)), bien que cette décision fasse elle-même l'objet d'un appel (appel civil no. 006 de 2022, entendu le 9 mai 2023, la décision étant attendue ultérieurement).

<sup>97</sup> Voir le paragraphe 10.1 du mémoire explicatif, disponible à l'adresse suivante :

[https://www.constitutionalcommission.ky/upimages/educationdoc/ExplanatoryMemorandumtoTheCaymanIslandsConstitutionAmendmentOr...\\_1606143720\\_1606143720.pdf](https://www.constitutionalcommission.ky/upimages/educationdoc/ExplanatoryMemorandumtoTheCaymanIslandsConstitutionAmendmentOr..._1606143720_1606143720.pdf). Voir aussi : Constitutional Changes, UK Withdraws Section 81 Removal, Cayman Compass, 18 septembre 2020, disponible à l'adresse suivante :

[https://www.constitutionalcommission.ky/upimages/educationdoc/CaymanCompass-Constitutionalchanges\\_UKwithdrawsSection81removal\\_18Sept2020\\_1600701924\\_1600701924.pdf](https://www.constitutionalcommission.ky/upimages/educationdoc/CaymanCompass-Constitutionalchanges_UKwithdrawsSection81removal_18Sept2020_1600701924_1600701924.pdf).

l'impossibilité d'adopter le projet de loi de partenariat domestique de 2020, aient été adoptés dans l'Amendement final de 2020. Cela en dit long sur la solidité de la relation entre les Îles Caïmans et le Royaume-Uni et cela donne une idée du degré de maturité et de respect mutuel indispensable au succès du partenariat.

Ainsi, ayant replacé les choses dans leur contexte, il convient de revenir au contenu de l'Amendement de 2020, lequel est de la plus haute importance sur le plan constitutionnel et que le Gouvernement des Îles Caïmans a expliqué comme suit :<sup>98</sup>

1. Le changement de nom de l'Assemblée législative à Parlement pourrait sembler un détail mais a été jugé important « car bien souvent une ‘Assemblée législative’ est considérée comme une instance législative inférieure au Parlement ».
2. L'article 32 de la Constitution des Îles Caïmans et l'exercice des fonctions de gouverneur ont été amendés pour ajouter une condition à remplir, à savoir que le gouverneur soit tenu de consulter le Cabinet sur les questions relatives à la défense, aux affaires extérieures, et à la sécurité intérieure, des compétences traditionnellement réservées au gouverneur.<sup>99</sup>
3. L'article 44 de la Constitution des Îles Caïmans a été amendé afin d'accroître le nombre de ministres composant le Cabinet à la lumière de la complexité et de l'ampleur des questions relevant de la compétence du Cabinet ; afin d'instaurer un mécanisme qui permette à l'avenir d'augmenter le nombre de ministres composant le Cabinet; et, plus important, afin d'asseoir le rôle du Cabinet en confirmant que, sous réserve de la Constitution des Îles Caïmans, le Cabinet est autonome et doté de compétences exclusives dans le domaine des affaires intérieures s'agissant des questions qui: i) ne relèvent pas des responsabilités spéciales conférées au gouverneur en vertu de l'article 55; ii) ne relèvent pas d'une fonction relevant des compétences du gouverneur agissant sous sa responsabilité ou sur instruction d'un secrétaire d'État; ou iii) ne relèvent pas d'une fonction assumée par le Gouverneur après consultation avec toute autorité autre que le Cabinet (la Commission des services judiciaires et juridiques, par exemple).
4. L'article 58 de la Constitution des Îles Caïmans a été amendé s'agissant du conseil de sécurité nationale afin de retirer au gouverneur la capacité d'utiliser son pouvoir discrétionnaire de ne pas suivre les conseils du Conseil de sécurité nationale sur les questions de sécurité intérieure.<sup>100</sup>
5. Les nouveaux articles 58A et 58B ont été ajoutés à la Constitution des Îles Caïmans pour instaurer une commission des services de police (Police Service Commission) dont les fonctions englobent les nominations et la discipline au sein de la Police royale des Îles

<sup>98</sup> Voir : *Constitutional Changes Explained*, disponible à l'adresse suivante :

<https://f.hubspotusercontent10.net/hubfs/6430568/Constitutional%20Changes%20Explained%20v2.pdf>

<sup>99</sup> Dans *Constitutional Changes Explained*, il est dit que : « Des réserves existent mais il est bon que la Constitution demande que le gouverneur consulte qui de droit sur ces trois domaines clefs relevant de sa responsabilité. En outre, pour la première fois un changement est apporté qui permet de soumettre les actions du gouverneur à un contrôle juridictionnel, cependant la question de savoir si le gouverneur a respecté les instructions de Sa Majesté ne peut être contestée devant un tribunal, quel qu'il soit. »

<sup>100</sup> Dans *Constitutional Changes Explained*, il est également indiqué que : « Au lieu de cela, un secrétaire d'État devrait informer le gouverneur que suivre le Conseil nuirait aux intérêts de Sa Majesté et qu'il/elle peut donc ne pas suivre le conseil reçu du conseil de sécurité nationale. »

Caïmans, ainsi que de faire contrepoids au contrôle de cette Police par le gouverneur, ce qui était considéré comme pertinent suite à des problèmes survenus en lien avec l'établissement et la mauvaise gestion des Opérations Tempura et Cealt.

6. L'article 71 de la Constitution des Îles Caïmans a été amendé afin de supprimer l'exigence faite au gouverneur d'approuver le Règlement du Parlement, consolidant ainsi la séparation des pouvoirs entre les pouvoirs exécutif et législatif.<sup>101</sup>
7. L'article 77 de la Constitution des Îles Caïmans a été amendé, entre autres, afin d'exiger du gouverneur qu'il/elle donne son consentement à l'introduction par le Parlement de tout projet de loi concernant une des responsabilités spéciales du gouverneur et en lien avec la défense, les affaires extérieures, la sécurité intérieure et la fonction publique; et en cas de différend entre le gouverneur et le Parlement sur la question de savoir si telle question relève ou non des responsabilités spéciales, le premier ministre peut saisir un secrétaire d'État, dont la décision est définitive.
8. La Constitution des Îles Caïmans a été amendée afin de renforcer encore l'autonomie locale sur les affaires intérieures en supprimant l'article 80 dans son intégralité, lequel autorisait précédemment Sa Majesté à invalider une loi adoptée par les représentants élus et validée par le gouverneur.<sup>102</sup>
9. Tel qu'indiqué plus haut, un nouvel article 126 a été introduit dans la Constitution des Îles Caïmans pour faire en sorte que lorsqu'il est proposé qu'un projet de loi du Parlement britannique s'applique directement aux Îles Caïmans, ou lorsqu'une ordonnance s'applique aux Îles Caïmans, que ces propositions soient portées à l'attention du premier ministre par le secrétaire d'État de sorte que le Cabinet puisse s'exprimer à son sujet.<sup>103</sup>

En un mot, les Îles Caïmans jouissent donc à présent d'une autonomie importante et, si le Royaume-Uni conserve le pouvoir constitutionnel en dernière instance, et en dépit de la présence du gouverneur dans les Îles Caïmans, l'on a réellement le sentiment que ce sont les élus locaux qui sont en charge de la gouvernance des Îles Caïmans au quotidien. Des difficultés peuvent ponctuellement survenir, qui opposent les élus locaux au gouverneur mais, en œuvrant de concert, ces difficultés se règlent généralement avec succès.

## **V - Analyse de l'expérience caïmane sous le prisme de la Proposition d'autonomie pour la Région du Sahara**

Ayant expliqué dans le détail comment le partage des pouvoirs constitutionnels a évolué dans les Îles Caïmans, cette dernière section de fond se concentre sur la Proposition d'autonomie de la

---

<sup>101</sup> Dans *Constitutional Changes Explained*, il est en outre souligné que cette exigence était un vestige de l'époque où le gouverneur était Président de l'Assemblée législative.

<sup>102</sup> Il est intéressant de relever que cette disposition a été appliquée, bien que l'article 81 de la Constitution des Îles Caïmans ait été retenu, alors même qu'il est possible de rationaliser compte tenu du fait que le Royaume-Uni conserve la capacité de légiférer quoi qu'il arrive pour les Îles Caïmans.

<sup>103</sup> Dans *Constitutional Changes Explained*, il est aussi indiqué que : « Cette disposition offre une protection importante consacrée dans la Constitution » ; et bien que rien n'empêche le Parlement britannique ou le Gouvernement de Sa Majesté d'adopter directement des lois pour les Îles Caïmans, il n'en demeure pas moins qu'elle « reconnaît pour la première fois que le gouvernement et le peuple des Îles Caïmans doivent être entendus ».

Région du Sahara (« la Proposition d'autonomie »)<sup>104</sup> afin de voir dans quelle mesure cette initiative pourrait s'inspirer de l'expérience caïmane. Les auteurs ne sont pas des experts de la Région du Sahara, de sorte que le présent exposé ne prend pas position sur l'historique du conflit dans la région. Si les auteurs admettent, en revanche, qu'il est impossible de dissocier les perspectives de règlement pour la Région du Sahara du contexte historique entourant cette situation qu'ils s'efforcent de régler, le présent exposé part néanmoins du principe qu'il est utile de s'inspirer de l'expérience d'autres territoires se trouvant dans des situations semblables bien que pas parfaitement identiques<sup>105</sup> et qu'il reviendra aux parties directement concernées par le différend sur la Région du Sahara de juger de l'utilité de l'expérience caïmane pour leurs propres besoins.

Il importe, d'emblée, de comprendre qu'en dépit l'élargissement de l'autonomie locale obtenue grâce à la Constitution de 2009 et par la suite, les Îles Caïmans demeurent sur la liste des territoires non-autonomes de l'ONU. En vertu des actuels accords de partage du pouvoir, non seulement le Royaume-Uni conserve la maîtrise directe de certaines questions, tout comme des pouvoirs résiduels dans d'autres domaines et dans certaines circonstances, mais il a aussi le pouvoir de légiférer en dernière instance pour les Îles Caïmans en cas de besoin. Si les anciennes colonies britanniques dans la région des Caraïbes sont devenues indépendantes et ont donc coupé les liens avec le Royaume-Uni, les Îles Caïmans ont conservé ce lien, préférant disposer d'une autonomie très limitée. La situation est totalement différente dans la Région du Sahara, mais il n'en demeure pas moins instructif de chercher à comprendre les raisons qui sous-tendent ce raisonnement.

Qu'il s'agisse ou non d'une forme de colonialisme volontaire<sup>106</sup> ou que la situation soit le reflet d'un monde où la souveraineté n'est plus absolue (si tant est qu'elle l'ait jamais été)<sup>107</sup>, il est clair que les Îles Caïmans ont su utiliser leur relation continue avec le Royaume-Uni à leur avantage et que cela a contribué à garantir un développement économique dans précédent dans la région.<sup>108</sup> À titre d'exemple, nombre des symboles de réussite du secteur des services financiers dans les Îles

<sup>104</sup> Comme l'indique la note de cadrage de ce séminaire (« la note de cadrage »), la Proposition d'autonomie a été présentée par le Royaume du Maroc au Secrétaire général des Nations Unies le 11 avril 2007, en tant que « Initiative pour la négociation d'un statut d'autonomie de la Région du Sahara » afin de sortir de l'impasse dans laquelle se trouvaient les négociations sur le différend régional entourant le Sahara. Voir : Organisation des Nations Unies, lettre datée du 11 avril 2007 adressée au Président du Conseil de sécurité, par le Représentant permanent du Royaume du Maroc auprès de l'Organisation des Nations Unies, document S/2007/206, 13 avril 2007 ([https://digitallibrary.un.org/nanna/record/597424/files/S\\_2007\\_206-FR.pdf?withWatermark=0&withMetadata=0&version=1&registerDownload=1](https://digitallibrary.un.org/nanna/record/597424/files/S_2007_206-FR.pdf?withWatermark=0&withMetadata=0&version=1&registerDownload=1)).

<sup>105</sup> Comme la note de cadrage de mai 2023 le précise, les précédentes études comparatives ont porté sur les cases suivants; Aceh (Indonésie), Açores et Madère (Portugal), Bangsamoro (Philippines), Cameroun, États insulaires des Caraïbes, est de la Malaisie, Groenland (Danemark), nord-est de l'Inde, Kurdistan irakien, régions autonomes d'Italie, États mexicains, Nouvelle Calédonie (France), Terre-Neuve (Canada), côte atlantique du Nicaragua, Irlande du Nord (Royaume-Uni), Nunavut (Canada), Porto Rico (États-Unis), Rodrigues (Maurice), Québec (Canada), Provinces espagnoles, Sud-Tyrol/Alto Adige (Italie), Voïvodine (Serbie), Wallonie (Belgique), Zanzibar (Tanzanie).

<sup>106</sup> Voir Smith, *Between Colony and Independence* ; et Yusuf, Hakeem O. et Choudhury, Tanzil, *The Persistence of Colonial Constitutionalism in British Overseas Territories* (2019) 8(1) Global Constitutionalism 157, qui fait valoir qu'en dépit de l'exaltation du Gouvernement britannique quant à l'autodétermination de ses territoires d'outre-mer, des dispositions aux relents de gouvernance coloniale persistent dans leurs constitutions.

<sup>107</sup> Carter, Vaughan, *Rethinking Sovereignty in the Global Era: What does this mean for the Cayman Islands?*; présenté lors de la conférence nationale sur les Îles Caïmans à l'Université des Indes occidentales, 27-28 mai 2004; disponible à l'adresse suivante : <https://www.open.uwi.edu/sites/default/files/bnccde/cayman/conference/paperdex.html>.

<sup>108</sup> Certains TBOM n'ont pas uniquement bénéficié d'avantages économiques. Étant donné la position stratégique de Gibraltar et des Îles Falkland, le Royaume-Uni offre davantage en termes de sécurité.

Caïmans - qui incluent: 1) un système juridique fondé sur la Common Law offrant une protection exceptionnelle aux investisseurs; 2) des systèmes règlementaires spécialisés, proportionnés, conformes aux normes internationales; 3) des niveaux de « gouvernance » élevés mesurés à l'aune de facteurs tels que « participation et responsabilité », « stabilité politique », « efficacité du gouvernement », « état de droit », et « maîtrise de la corruption »; et 4) une cour d'appel en dernière instance sous la forme du Comité judiciaire du Conseil Privé, habituellement composé de membres de la Cour suprême du Royaume-Uni, et qui offre aux investisseurs internationaux le confort d'un système juridique qui leur est généralement familier ainsi que la sécurité juridique d'un corpus de lois bien établi »<sup>109</sup> - sont la résultante de la relation avec le Royaume-Uni.

Reste à savoir si une semblable dynamique pourrait fonctionner dans la Région de Sahara. Si nul n'ignore que la Région du Sahara est riche en phosphates, qu'elle a accès aux poissons en abondance, et qu'il se pourrait qu'elle dispose aussi de gisements pétroliers en mer à ce jour inexploités, si l'on applique l'expérience caïmane, il sera intéressant de s'assurer dans quelle mesure un arrangement de partage du pouvoir avec le Gouvernement central du Maroc aiderait la Région du Sahara et sa population à bénéficier de ces ressources et lui permettrait ainsi de développer son économie.<sup>110</sup> En l'état actuel des choses, l'article 13 de la Proposition d'autonomie dispose que la Région autonome du Sahara disposera des ressources financières nécessaires à son développement dans tous les domaines. Ces ressources seront notamment constituées par :

- Les impôts, taxes et contributions territoriales édictés par les organes compétents de la Région ;
- Les revenus de l'exploitation des ressources naturelles affectés à la Région ;
- La partie des revenus des ressources naturelles situées dans la Région et perçus par l'État ;
- Les ressources nécessaires allouées dans le cadre de la solidarité nationale ;
- Les revenus provenant du patrimoine de la Région.

Il s'entend que « la partie des revenus » des ressources naturelles de la Région autonome du Sahara signifie que la Région autonome du Sahara bénéficiera pleinement tant de la partie des revenus de l'exploitation des ressources naturelles situées dans la Région que des revenus de l'exploitation des ressources naturelles d'autres régions. Pour bien comprendre le processus, il serait bon de disposer d'informations plus détaillées illustrant le fonctionnement du dispositif.

L'article 12 de la Proposition d'autonomie prévoit aussi la participation de la population de la Région autonome du Sahara à l'exercice des pouvoirs dans divers secteurs, notamment liés à l'économie. L'article 12 dispose que : « Dans le respect des principes et des procédures

---

<sup>109</sup> Morris, Julian, *Cayman: Engine of Growth and Good Governance* (Cayman Finance), octobre 2021. Pour une analyse plus poussée de l'évolution des services financiers dans les îles Caïmans, voir Freyer et Morrise, *Creating Cayman*.

<sup>110</sup> Les liens entre la souveraineté politique et économique, ainsi qu'avec la souveraineté culturelle, sont étudiés plus avant dans Carter, Ku et Morrise, *Evolving Sovereignty Relationships*.

démocratiques, les populations de la Région autonome du Sahara, agissant par l'intermédiaire d'organes législatif, exécutif et judiciaire auront, dans les limites territoriales de la Région, la compétence notamment dans les domaines :

- De l'administration locale, de la police locale et des juridictions de la Région;
- Économique : le développement économique, la planification régionale, l'encouragement des investissements, le commerce, l'industrie, le tourisme et l'agriculture ;
- Du budget et de la fiscalité de la Région ; des infrastructures : l'eau, les installations hydrauliques, l'électricité, les travaux publics et le transport ;
- Social : l'habitat, l'éducation, la santé, l'emploi, le sport, la sécurité et la protection sociales ;
- Culturel, y compris la promotion du patrimoine culturel sahraoui hassani ;
- De l'environnement. »

En outre, l'article 5 de la Proposition d'autonomie établit un principe général selon lequel la Région autonome du Sahara « dispose(ra)des ressources financières nécessaires au développement de la région dans tous les domaines et participe(ront), de manière active, à la vie économique, sociale et culturelle du Royaume ».

Si le Royaume-Uni n'abonde pas le budget des Îles Caïmans<sup>111</sup> - de fait, le gouverneur britannique est rémunéré par le Gouvernement des Îles Caïmans - d'autres TBOM, tels que Montserrat et Sainte Hélène, perçoivent une aide financière du Royaume-Uni pour satisfaire à des besoins particuliers, nonobstant l'objectif général d'avancer vers l'autosuffisance dans l'ensemble des TBOM.<sup>112</sup>

L'autre facteur de poids qui explique la volonté des Îles Caïmans de maintenir une relation avec le Royaume-Uni est que l'arrangement repose sur l'acceptation par le Royaume-Uni du droit fondamental des Îles Caïmans à l'autodétermination (tel que consacré dans la Constitution des Îles Caïmans), même si dans sa forme il doit convenir au Royaume-Uni. Ceci offre une certaine tranquillité aux Îles Caïmans dans ce sens que si la relation avec le Royaume-Uni devait tourner au vinaigre, les Îles Caïmans pourraient sans grande complication suivre leur propre chemin si tel devait être le souhait de sa population.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> La principale préoccupation du Royaume-Uni s'agissant des affaires financières des Îles Caïmans consiste à veiller à ce que le territoire ne devienne pas un fardeau financier. D'où le cadre de responsabilité financière négocié entre les Gouvernements des Îles Caïmans et du Royaume-Uni en 2011 (voir: <https://www.gov.uk/government/news/foreign-office-and-cayman-islands-sign-new-fiscal-responsibility-framework#:~:text=The%20Framework%20for%20Fiscal%20Responsibility,into%20force%20by%20July%202012>) et les dispositions ultérieures limitant l'endettement public et intégrées à l'article 113 de la Constitution des Îles Caïmans.

<sup>112</sup> Voir Loft, Phillip et Brien, Philip, *UK Aid and the Overseas Territories*; Document de recherche publié par la bibliothèque de la Chambre des Communes le 22 mars 2023, disponible à l'adresse suivante: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9758/CBP-9758.pdf>.

<sup>113</sup> L'on note cependant souvent que cette décision pourrait menacer le secteur des services financiers, comme ce fut le cas lorsque les Bahamas accédèrent à l'indépendance en 1973. Dépouillé de ce que Tooze décrit comme « le confort

Il est également intéressant de noter que dans les Îles Caïmans, le droit de vote est limité aux Caïmanais.es, les résidents permanents n'étant pas en mesure de s'inscrire sur les listes électorales pour voter dans le cadre des élections au Parlement caïmanais, peu importe qu'ils où elles résident souvent dans les Îles Caïmans depuis bien plus de dix ans. Du fait des restrictions liées au droit de vote dans les Îles Caïmans, lorsque les enfants qui ne remplissent pas les conditions pour voter sont aussi pris en compte, l'électorat représente environ un tiers de la population.<sup>114</sup> Au Parlement du Royaume-Uni, d'aucuns ont suggéré d'élargir le droit de vote pour les élections dans les Îles Caïmans<sup>115</sup>, mais cette suggestion s'est heurtée à une forte résistance locale dans les Îles Caïmans ainsi que dans d'autres TBOM. Des solutions créatives existent néanmoins pour permettre aux nouveaux venus de s'intégrer davantage dans la société civile de leur territoire d'accueil. À titre d'exemple, de nombreux non-Caïmanais.e.s sont nommés aux conseils d'administration d'instances législatives et de sociétés publiques, ou encore dans les tribunaux administratifs et tribunaux d'appel des Îles Caïmans. La Commission constitutionnelle a aussi évoqué la possibilité d'élargir la composition des Conseils consultatifs de districts<sup>116</sup>, idée introduite à l'article 199 de la Constitution de 2009 mais qui n'a pas encore été appliquée par les Conseils, pour inclure les résidents permanents.<sup>117</sup>

L'article 19 de la Proposition d'autonomie indique que « Le Parlement de la Région autonome du Sahara sera composé de membres élus par les différentes tribus sahraouies, et de membres élus au suffrage universel direct par l'ensemble de la population de la Région... », offrant ainsi aux Sahraouis certains priviléges électoraux. Par ailleurs, l'article 4 de la Proposition d'autonomie « garantit à tous les Sahraouis à l'extérieur comme à l'intérieur, toute leur place et tout leur rôle, sans discrimination, ni exclusive, dans les instances et institutions de la région »; et, tel qu'indiqué plus haut, l'article 5 de la Proposition d'autonomie relève aussi que « les populations du Sahara géreront elles-mêmes et démocratiquement leurs affaires à travers des organes législatifs, exécutif

---

de la puissance impériale atténuée » et du « cocon de la stabilité politique locale » (Tooze, Adam, *The Hidden History of the World's Top Offshore Cryptocurrency Tax Haven*, Foreign Policy, 15 janvier 2023, disponible à l'adresse suivante : <https://foreignpolicy.com/2023/01/15/the-hidden-history-of-the-worlds-top-offshore-cryptocurrency-tourist-trap/>) une grande partie de l'argent investi aux Bahamas s'est alors retrouvé dans les Îles Caïmans et nombreux sont ceux dans les Îles Caïmans qui craignent semblable fuite si les Îles Caïmans devaient faire le même choix.

<sup>114</sup> Selon les statistiques publiées par le Bureau des élections en avril 2023

([https://portal.elections.ky/files/downloads/2023/statistics/Elector\\_Statistics\\_-\\_Average\\_Age-Gender\\_and\\_count\\_by\\_district-APR2023.pdf](https://portal.elections.ky/files/downloads/2023/statistics/Elector_Statistics_-_Average_Age-Gender_and_count_by_district-APR2023.pdf)) le nombre total d'électeurs est de 23 496.

<sup>115</sup> Voir Clegg, Peter, *Establishing a Pragmatic Path to Greater Autonomy and Decolonization*; document présenté lors du Séminaire régional des Nations Unies pour les Caraïbes 2019, St George, Grenade; section 2.1: Extending the Franchise; disponible à l'adresse suivante : <https://uwe-repository.worktribe.com/output/848189>.

<sup>116</sup> Voir *Constitutional Commission Conclusions and Recommendations: Advisory District Councils*, 15 octobre 2021, disponible à l'adresse suivante : [https://www.constitutionalcommission.ky/upimages/publicationdoc/Enclosure1-ConstitutionalCommissionConclusionsandRecommendationsonAdvisoryDistrictCouncils\\_151021\\_1643925864\\_1643925864.pdf](https://www.constitutionalcommission.ky/upimages/publicationdoc/Enclosure1-ConstitutionalCommissionConclusionsandRecommendationsonAdvisoryDistrictCouncils_151021_1643925864_1643925864.pdf).

<sup>117</sup> S'il est vrai que suite à l'adoption de la loi de 2002 sur les territoires britanniques d'outre-mer, les citoyens des territoires britanniques d'outre-mer ont obtenu ou pourraient obtenir la pleine citoyenneté britannique, avec tous les droits qui en découlent, cette disposition ne s'applique pas dans les Îles Caïmans où les citoyens britanniques sont soumis aux mêmes exigences de permis de travail et d'immigration que les non-Caïmanais.es. Les Îles Caïmans ne sont pas représentées au Parlement du Royaume-Uni, et les Caïmanais.es qui ne résident pas au Royaume-Uni n'ont pas le droit de vote aux élections nationales au Royaume-Uni, même lorsqu'ils où elles sont aussi citoyen.ne.s britanniques. L'article 18 de la Proposition d'autonomie dispose cependant que « Les populations de la Région autonome du Sahara sont représentées au sein du Parlement et des autres institutions nationales » et qu'elles « participent à toutes les consultations électorales nationales. »

et judiciaire dotés de compétences exclusives. » Les dispositions de la Constitution des Îles Caïmans qui se rapprochent le plus de la Proposition d'autonomie se trouvent à l'article 89(2)(d)(ii), en vertu duquel les deux plus petites îles de ce territoire composé de trois îles - Cayman Brac et Little Cayman - jouissent toujours ensemble de la protection d'au moins deux membres du Parlement alors que normalement leur population n'appellerait pas autant de représentation.

L'article 19 de la Proposition d'autonomie affirme aussi que : « La composition du Parlement de la Région autonome du Sahara devra comprendre une représentation féminine appropriée ». Il s'agit d'un engagement positif destiné à garantir la participation des femmes aux processus décisionnels, leur représentation dans les institutions régionales et leur autonomisation politique et économique. Si dans les Îles Caïmans le Parlement est actuellement présidé par une femme, qu'il compte une femme juge en chef, et une femme gouverneure, et que par le passé une femme a été premier ministre, on ne trouve aucune déclaration de principe de ce type concernant la représentation des femmes dans la Constitution des Îles Caïmans.<sup>118</sup> Le nombre de femmes occupant des postes à responsabilité dans les Îles Caïmans n'a cependant pas de quoi susciter un sentiment de satisfaction, notamment étant donné que l'Association parlementaire du Commonwealth relevait après avoir observé les élections générales de 2021 que :

*Si davantage de femmes (54 pour cent) que d'hommes (46 pour cent) sont inscrits sur les listes électorales, on ne compte que 22 pour cent de candidates (11 au total). Ce chiffre est en baisse comparé aux précédentes élections où l'on dénombrait 26 pour cent de candidates (16 au total). Cependant, 26 pour cent des candidat.e.s élue.e.s au Parlement étaient des femmes (5 au total), soit une augmentation par rapport aux 16 pour cent (3 membres) précédemment élues, même si l'on est loin de la parité.<sup>119</sup>*

*Tel que l'indique l'article 5 de la Proposition d'autonomie, l'objectif est de permettre aux populations du Sahara de gérer elles-mêmes leurs affaires de manière démocratique au travers du Parlement de la Région autonome du Sahara, ainsi qu'à travers des organes exécutifs et judiciaire. Il est par ailleurs dit que ces « organes de gouvernement de la Région autonome du Sahara jouiront de compétences exclusives », dans la limite de leurs attributions respectives. S'agissant de l'autre côté de la relation, l'article 14 de la Proposition d'autonomie dispose que :*

*L'État conservera la compétence exclusive, notamment sur :*

- Les attributs de souveraineté, notamment le drapeau, l'hymne national et la monnaie ;*
- Les attributs liés aux compétences constitutionnelles et religieuses du Roi, Commandeur des croyants et garant de la liberté du culte et des libertés individuelles et collectives ;*

---

<sup>118</sup> Le préambule de la Constitution de 2009 déclare simplement que les Îles Caïmans se veulent : « Un pays qui honore et reconnaît la contribution importante des femmes caïmanes qui en l'absence des marins des îles géraient leurs foyers, les entreprises et les communautés, transmettant les valeurs et les traditions de la population des îles. »

<sup>119</sup> Voir le rapport intégral à l'adresse suivante : <https://www.uk-cpa.org/media/4140/final-report-cpa-bimr-eem-to-cayman-islands-2021-003.pdf>: dans lequel il est recommandé de : « envisager des mesures proactives accompagnées de sensibilisation à l'égalité femme-homme et d'une harmonisation de la langue officielle, conformément aux bonnes pratiques internationales ».

- *La sécurité nationale, la défense extérieure et de l'intégrité territoriale* ;
- *Les relations extérieures* ;
- *L'ordre juridictionnel du Royaume*.

Tel qu'indiqué plus haut, le partage des responsabilités est aussi une réalité dans les Îles Caïmans, le Royaume-Uni, au travers de son gouverneur, conservant les « responsabilités spéciales » énoncées à l'article 55 de la Constitution des Îles Caïmans. C'est sur ce point de convergence où l'analyse comparative suivante pourrait présenter un intérêt particulier :

1. L'article 59(2) de la Constitution des Îles Caïmanes dispose que: « Sous réserve des dispositions de la Constitution, le pouvoir législatif peut adopter des lois au service de la paix, de l'ordre et de la bonne gouvernance des Îles Caïmanes », ce qui confère à l'institution locale de vastes pouvoirs *prima facie*, sous réserve uniquement des exceptions expressément prévues dans la Constitution des Îles Caïmanes.<sup>120</sup> Cette délimitation des responsabilités diffère des articles 12 et 14 de la Proposition d'autonomie et pourrait être utile si davantage de clarté s'avérait nécessaire autour de cette disposition.
2. D'une certaine manière, la Proposition d'autonomie prévoit une dévolution des pouvoirs plus importante que dans les Îles Caïmanes en ce qui concerne les forces de police,<sup>121</sup> bien que l'expérience caïmane montre bien que tout ce qui touche à la police et à la sécurité nationale peut poser question, d'où les tentatives de parvenir à un meilleur équilibre constitutionnel sur ce point, tant avec l'introduction d'un Conseil de sécurité nationale dans la Constitution de 2009 que d'une Commission des services de police dans l'Amendement de 2020.
3. Les affaires extérieures sont un autre domaine où la Constitution de 2009 aboutit à un assouplissement de ce qui relevait précédemment de la responsabilité particulière du gouverneur des Îles Caïmanes et donc du Royaume-Uni. Tel qu'indiqué plus haut, et bien que les Îles Caïmanes soient un TBOM, l'article 55(4) de la Constitution de 2009 contient une disposition explicite sur les pouvoirs relatifs aux affaires extérieures devant être attribués ou délégués à des ministres locaux pour tout ce qui touche : a) à la Communauté des Caraïbes, l'Association des États de la Caraïbe, la Commission pour l'Amérique latine et les Caraïbes des Nations Unies, ou toute autre organisation ou institution régionale des Caraïbes; b) à d'autres affaires régionales caribéennes ayant spécifiquement trait à des questions intéressant ou affectant les Îles Caïmanes; c) au tourisme et aux questions liées au tourisme; d) à la fiscalité et à la réglementation de la finance et des services financiers; et e) aux questions concernant l'Union européenne qui affectent directement les Îles Caïmanes.<sup>122</sup> La Proposition d'autonomie

<sup>120</sup> Nonobstant la division des responsabilités prévue dans la Constitution et leur application, l'article 125 de la Constitution de 2009 permet toujours, dans des circonstances extrêmes, que : « Sa Majesté garde plein pouvoir d'adopter des lois au service de la paix, de l'ordre et de la bonne gouvernance dans les Îles Caïmanes. »

<sup>121</sup> Certains se sont montrés sceptiques lors de la création d'un régiment local des Îles Caïmanes, principalement parce qu'il relève du gouverneur, et bien que l'établissement de forces de défense locales ait été une décision politique approuvée par le gouvernement local. Pour de plus amples informations, voir : <https://ukdefencejournal.org.uk/the-caymans-and-the-british-presence-in-the-caribbean/>.

<sup>122</sup> L'article 55(3) de la Constitution des Îles Caïmanes prévoit une protection supplémentaire contre l'exercice indu des compétences en matière de relations extérieures par le Royaume-Uni, à savoir: « Le gouverneur ne conclut, n'accepte ni n'entérine définitivement aucun accord, traité ou instrument international susceptible d'affecter la politique

précise en son article 15 que: « La responsabilité de l'État dans le domaine des relations extérieures sera exercée en consultation avec la Région autonome du Sahara concernant les questions qui se rapportent directement aux attributions de cette région », et que: « La Région autonome du Sahara peut, en concertation avec le Gouvernement, établir des liens de coopération avec des régions étrangères en vue de développer le dialogue et la coopération interrégionale ». La latitude accordée dans ce domaine par le Royaume-Uni est instructive. Outre une présence de longue date au Royaume-Uni à proprement parler, les Îles Caïmanes ont plus récemment été autorisées à ouvrir un bureau doté d'un représentant à Washington DC aux États-Unis<sup>123</sup> et ont été autorisées à faire de même en Asie et à Bruxelles pour entretenir des relations avec l'Union européenne.

4. L'article 14 de la Proposition d'autonomie porte sur les compétences exclusives, appelées « attributs de souveraineté » réservées à l'État marocain. Le drapeau, l'hymne national et la monnaie sont à cet égard réservés expressément mais non exclusivement. Si le Royaume-Uni conserve toute sa souveraineté juridique sur les Îles Caïmanes, il est intéressant de noter que les Îles Caïmanes ont leur propre drapeau (même si l'Union Jack y figure dans son coin supérieur gauche) ; son propre chant national (même si *God Save the King* reste l'hymne national) ; et sa propre devise (le dollar des Îles Caïmanes, indexé sur le Dollar américain et non sur la Livre Sterling).<sup>124</sup>
5. Si, en vertu de l'article 14 de la Proposition d'autonomie, l'État marocain conserverait la compétence exclusive de l'ordre juridictionnel du Royaume, l'article 22 de la Proposition d'autonomie dispose que : « Des juridictions peuvent être créées par le Parlement régional afin de statuer sur les litiges nés de l'application des normes édictées par les organes compétents de la Région autonome du Sahara » ; et que « Leurs décisions seront rendues, en toute indépendance, au nom du Roi ». L'article 23 de la Proposition d'autonomie précise cependant que : « Le Tribunal régional supérieur, la plus haute juridiction dans la Région autonome du Sahara, statue en dernier ressort, sur l'interprétation de la loi de la Région, sans préjudice des compétences de la Cour suprême et du Conseil constitutionnel du Royaume. » Ainsi donc, en dernière analyse, les tribunaux de la Région autonome du Sahara semblent pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel de la Cour suprême ou du Conseil constitutionnel du Maroc.<sup>125</sup> Tel que relevé plus haut, l'indépendance du pouvoir judiciaire est une caractéristique essentielle de la gouvernance des Îles Caïmanes sur laquelle repose la réussite économique du territoire, et l'Amendement de 2016 a été largement diffusé afin de mettre en évidence cette indépendance.<sup>126</sup> Les Îles Caïmanes comptent des Summary Courts (tribunaux d'instance) locaux, une Haute Cour (appelée Grand Court, assortie de plusieurs divisions, notamment une

---

intérieure ou d'exiger une mise en œuvre par voie législative dans les Îles Caïmanes sans autorisation préalable du Cabinet, sauf instruction contraire d'un Secrétaire d'État. »

<sup>123</sup> Comme l'a relevé le Gouvernement des Îles Caïmanes : « le rôle de représentant offre davantage de possibilités de brosser un tableau fidèle et précis des Îles Caïmanes aux élus, aux fonctionnaires, aux représentants des milieux industriel et des médias américains » (<https://www.gov.ky/news/press-release-details/caymans-1st-us-based-office-opens>).

<sup>124</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> avril 1974, date à laquelle fut adoptée la loi relative à la monnaie de 1974, 1 dollar des Îles Caïmanes = 1,2 dollars américains. Pour de plus amples informations sur l'histoire de la devise des Îles Caïmanes, voir l'Autorité monétaire des Îles Caïmanes à l'adresse suivante : <https://www.cima.ky/currency>.

<sup>125</sup> L'article 24 de la Proposition d'autonomie exige par ailleurs que : « Les lois, les règlements et les décisions de justice émanant des organes de la Région autonome du Sahara doivent être conformes au statut d'autonomie de ladite Région et à la Constitution du Royaume ».

<sup>126</sup> L'article 107 de la Constitution des Îles Caïmanes garantit que : « Le Parlement et le Cabinet défendent l'état de droit et l'indépendance judiciaire, et veille à ce que des fonds soient alloués en quantités suffisantes pour soutenir l'administration judiciaire des Îles Caïmanes. »

division des services financiers) et une cour d'appel, dont tous les juges sont nommés par le gouverneur, agissant sur le conseil d'une commission des services judiciaires et juridiques indépendante, nommée en application de l'article 105 de la Constitution des Îles Caïmanes et habilitée à agir en vertu de l'article 106. Le Comité judiciaire du Conseil privé (« JCPC ») de Sa Majesté statue en dernier ressort et même s'il est actuellement entièrement composé de juges de la Cour suprême du Royaume-Uni, lorsque ces juges siègent en appel pour les Îles Caïmanes, ils appliquent et interprètent la loi et la Constitution des Îles Caïmanes.<sup>127</sup> L'appel entendu par le JCPC n'implique donc pas l'évaluation des décisions locales à l'aune d'une quelconque règle imposée par le Royaume-Uni, bien que le JCPC soit souvent saisi afin de se prononcer sur la pertinence des décisions rendues par d'autres juridictions, y compris du Royaume-Uni, mais pas uniquement.

6. Un pouvoir judiciaire indépendant peut offrir un contrôle de poids de l'exercice des pouvoirs exécutifs et législatifs au travers de l'application d'une Charte des droits. L'article 25 de la Proposition d'autonomie confirme que : « Les populations de la Région bénéficieront de toutes les garanties qu'apporte la Constitution marocaine en matière de droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus. » La Constitution des Îles Caïmanes ne comptait pas de chapitre sur les droits humains jusqu'en 2009, mais lorsqu'une Charte des droits, des libertés et des responsabilités y a finalement été introduite, la portée des droits y étant consacrés dépassait ceux énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme et intégrés dans la législation britannique au titre de sa loi relative aux droits humains de 1998.<sup>128</sup>
7. Outre un pouvoir judiciaire indépendant, la Constitution des Îles Caïmanes, tel qu'indiqué plus haut, contient un certain nombre d'institutions supplémentaires conçues pour étayer la démocratie et l'état de droit dans les Îles Caïmanes, y compris, mais non exclusivement, une commission des droits humains, un défenseur des droits, une commission des normes applicables à la vie publique, un vérificateur général, une commission des comptes publics du Parlement. La Proposition d'autonomie ne prévoit pas ce type de freins et contrepoids ; et si l'article 26 de la Proposition d'autonomie évoque un conseil économique et social qui sera établi dans la Région autonome du Sahara et sera « composé de représentants des secteurs économiques, sociaux, professionnels et associatifs, ainsi que de personnalités hautement qualifiées », les fonctions qui reviendront à ce conseil ne sont pas mentionnées. Même si la Proposition d'autonomie ne prévoit pas le même éventail d'institutions que celles qui figurent dans la Constitution des Îles Caïmanes, il importe de rappeler que l'article 5 de la Proposition d'autonomie précise que : « les populations du Sahara géreront elles-mêmes et démocratiquement leurs affaires à travers des organes législatifs, exécutif et judiciaire dotés de compétences exclusives » et qu'elles « disposeront des ressources financières nécessaires au développement de la région dans tous les domaines et participeront, de manière active, à la vie économique, sociale et culturelle du Royaume. »

S'agissant, pour finir, de l'exercice des pouvoirs exécutifs, c'est peut-être sur ce point que la distinction est la plus marquée entre les dispositions constitutionnelles dans les Îles Caïmanes et ce que prévoit la Proposition d'autonomie pour la Région autonome du Sahara. Dans les Îles Caïmanes, on part du principe que les ministres locaux et le gouverneur, au côté des membres *ex officio*, travaillent de concert avec le Cabinet. Si le gouverneur préside le Cabinet, la Constitution

<sup>127</sup> Voir : [https://www.constitutionalcommission.ky/upimages/publicationdoc/ConstitutionalCommission-JCPCExplanatoryNotesFinal\\_151122\\_1668522406\\_1668522407.pdf](https://www.constitutionalcommission.ky/upimages/publicationdoc/ConstitutionalCommission-JCPCExplanatoryNotesFinal_151122_1668522406_1668522407.pdf).

<sup>128</sup> Voir : Carter, *Cayman Bill of Rights*, pages 393-398.

des Îles Caïmanes ne considère pas le gouverneur comme un membre du Cabinet ; et le programme de travail du Cabinet est établi tant par le gouverneur que par le premier ministre. Même lorsqu'une question relève uniquement des compétences du gouverneur, celui-ci a l'obligation de tenir le Cabinet informé du traitement général réservé à ces questions.<sup>129</sup> De temps à autre, la controverse est possible lorsque l'on a le sentiment que le gouverneur outrepasse ses pouvoirs ou perd la confiance du gouvernement local ; mais, dans l'ensemble, le système a toujours bien fonctionné dans les Îles Caïmanes.

Contrairement au système des Îles Caïmanes où le gouvernement local se confond avec le gouverneur - un peu comme dans une coentreprise dans laquelle les deux partenaires partagent les mêmes intérêts - la Proposition d'autonomie ne cherche pas à imposer de représentant de l'État marocain dans la Région du Sahara. Conformément à l'article 20 de la Proposition d'autonomie, le pouvoir exécutif de la Région autonome du Sahara est exercé par « un chef de gouvernement élu par le Parlement régional ». Le texte prévoit aussi que le chef de gouvernement est investi par le Roi, et qu'il est « le représentant de l'État dans la Région ». L'article 21 de la Proposition d'autonomie dispose ensuite que le chef du gouvernement de la Région autonome du Sahara « est responsable devant le Parlement de ladite Région » et « forme le gouvernement de la Région et nomme les administrateurs ». Cependant, dans sa clause additionnelle relative à la nomination des administrateurs - qui précise que ces derniers doivent être « nécessaires pour exercer les pouvoirs qui lui sont dévolus en vertu du statut d'autonomie » - l'article 21 contient aussi la clef pour comprendre pourquoi le chef du gouvernement de la Région autonome du Sahara élu localement est censé agir sans un contrepoint tel que le gouverneur des Îles Caïmanes. Il est donc important de comprendre que, même si la Région autonome du Sahara pourra disposer de pouvoirs dévolus qui ne sont pas sans rappeler ceux qui sont exercés par le Gouvernement des Îles Caïmanes, la division des responsabilités prévue aux articles 12 et 14 de la Proposition d'autonomie est bien plus marquée. En fait, l'autonomie plus large qui découle de l'omission d'un représentant de l'État marocain dans la gouvernance de la Région autonome du Sahara est donc compensée dans la Proposition d'autonomie par la compétence exclusive de l'État sur les questions mentionnées à l'article 14.

## VI - Conclusion

Les Îles Caïmanes et la Région autonome du Sahara telle qu'elle est proposée se trouvent sur deux trajectoires différentes. Les Îles Caïmanes s'acheminent vers davantage d'autonomie, quoique à petits pas, et dans des limites clairement établies tant que les Îles Caïmanes restent un TBOM. À l'inverse, la Proposition d'autonomie envisage la création d'une nouvelle région autonome reliée au gouvernement central, ce qui réglerait le différend de longue date sur la Région du Sahara. Toutefois, en dépit de ces différences, il existe un certain nombre de parallèles significatifs entre les dispositions constitutionnelles qui régissent la relation entre les Îles Caïmanes et le Royaume-Uni et ce qui est proposé pour la Région autonome du Sahara et le Maroc en vertu de la Proposition d'autonomie.

---

<sup>129</sup> L'article 31(3) de la Constitution des Îles Caïmans oblige aussi le gouverneur à « promouvoir la bonne gouvernance et à agir dans l'intérêt supérieur des Îles Caïmans », tout en précisant « dans la mesure où ces intérêts sont compatibles avec les intérêts du Royaume-Uni ».

Si l'on reconnaît que la réussite relative du partenariat dans les Îles Caïmanes - qui, dans l'ensemble, a prospéré en dépit de controverses ponctuelles - n'en fait pas nécessairement un modèle à reproduire ailleurs, l'expérience caïmane peut malgré tout éclairer la Proposition d'autonomie et ses perspectives de succès. À la lumière de l'expérience caïmane du partage des pouvoirs constitutionnels, nous parvenons à la conclusion que les points suivants pourraient être instructifs :

1. Si les Îles Caïmanes ont opté pour une souveraineté politique limitée c'est essentiellement parce qu'elles ont réussi à utiliser la relation continue avec le Royaume-Uni à leur profit ; et il en découle que la Proposition d'autonomie aurait davantage de chances de réussir si la population de la Région du Sahara avait une idée des avantages qu'elle pourrait tirer, au plan économique ou autre, du partage des pouvoirs constitutionnels avec l'État marocain.
2. Les objectifs et les priorités évoluent au fil du temps et, comme le révèle l'expérience caïmane, les règles en vertu desquelles les pouvoirs constitutionnels ont été partagés à un moment dans le temps pourraient devoir être modernisées avec le temps. Ainsi, les chances d'acceptation de la Proposition d'autonomie pourraient augmenter si un dispositif d'examen périodique était intégré au cadre de la Proposition d'autonomie, tout en reconnaissant néanmoins que l'article 8 de la Proposition d'autonomie indique déjà que le statut d'autonomie sera soumis à une consultation référendaire des populations concernées, conformément au principe de l'autodétermination et des dispositions de la Charte des Nations Unies.
3. Le système électoral proposé pour la Région autonome du Sahara se veut inclusif des diverses tribus sahraouies et, dans le même temps, représentatif de l'ensemble de la Région autonome du Sahara sur la base du suffrage universel; mais l'objectif sous-jacent pourrait ici être plus ambitieux en : i) créant des institutions supplémentaires conçues pour étayer la démocratie et l'état de droit et en ii) optant pour des solutions plus nuancées pour permettre aux tribus sahraouies d'augmenter leur participation et leur intégration.
4. La Constitution de 2009 donnait aux élus locaux des Îles Caïmanes la possibilité de participer à la gestion des domaines de responsabilité spéciaux (y compris les affaires extérieures et la sécurité intérieure) précédemment réservés au gouverneur ; et atténuer ou gommer les lignes de démarcation relatives aux compétences exclusives réservées à l'État marocain dans la Proposition d'autonomie pourrait créer un partenariat plus pérenne.

Ce qui importe peut-être le plus dans toute relation, c'est la confiance. De la confiance découle la bonne volonté et la capacité de surmonter l'adversité, tel qu'il est ressorti clairement lorsque le Royaume-Uni a accepté d'accorder davantage d'autonomie aux Îles Caïmanes dans l'Amendement de 2020, en dépit de la controverse constitutionnelle entourant le recours par le gouverneur aux pouvoirs législatifs réservés pour adopter la loi de 2020 relative au partenariat civil dans les Îles Caïmanes. Ainsi, s'il est un principe directeur que l'on peut déduire de l'expérience caïmane, c'est que la Proposition d'autonomie devrait s'efforcer, dans toute la mesure du possible, en faisant fond sur l'engagement énoncé à l'article 7 de « créer les conditions d'un processus de dialogue et de négociation débouchant sur une solution mutuellement acceptable », pour favoriser la confiance

mutuelle et le respect entre toutes les parties ayant un intérêt particulier dans la Région du Sahara<sup>130</sup> pour que tout arrangement reposant sur le partage des pouvoirs constitutionnels puisse prospérer.

---

<sup>130</sup> L'article 7 de la Proposition d'autonomie indique également que l'initiative est présentée dans « un esprit d'ouverture ». L'article 34 de la Proposition d'autonomie contient aussi un engagement à: « négocier, de bonne foi, dans un esprit constructif d'ouverture et de sincérité, afin de parvenir à une solution politique définitive et mutuellement acceptable »; ainsi qu'un engagement du Royaume du Maroc à « apporter une contribution active à la mise en place d'un climat de confiance qui pourra aboutir au succès de ce projet. »

## CONCLUSION

Dr. Marc Finaud<sup>131</sup>

Excellences, Mesdames et Messieurs,

Avant toute chose, je tiens à vous présenter nos excuses pour l'absence du Dr **Bjørn Kunoy**, Professeur de droit international à l'Université des Îles Féroé, qui n'a malheureusement pas pu nous rejoindre pendant ce webinaire. J'espère qu'il sera en mesure de rédiger ultérieurement un article pour la publication.

Qu'il me soit permis de remercier le Dr **Vaughan Carter**, Président de la Commission constitutionnelle des Îles Caïmanes, le Dr **Gerhard Siebert**, Chercheur associé au University Institute of Lisbon (Portugal), et enfin le Dr **Alan Howard**, Professeur émérite d'anthropologie, Université de Hawaï (USA) pour leurs contributions circonstanciées et passionnantes à notre réflexion collective sur les différents systèmes d'intégrité territoriale, en particulier sous l'angle des pouvoirs exécutifs et leur comparaison avec les dispositions de l'Initiative marocaine d'autonomie de la Région du Sahara.

Je ne vais pas résumer leurs exposés on ne peut plus clairs, ils parlent d'eux-mêmes. Je me bornerai à offrir quelques remarques de conclusion sur les similitudes et les différences entre les cas étudiés et le cas de la Région du Sahara.

- 1) Bien entendu, chacun de ces cas est la résultante de trajectoires historiques diverses qui continuent d'influencer la réalité d'aujourd'hui. Ils sont tous, d'une manière ou d'une autre, liés à un héritage colonial, même si la puissance coloniale soit n'est plus du tout présente (comme dans le cas du Sahara ou de Rotuma), soit elle joue un rôle limité en tant que gouvernement central (dans le cas des Îles Caïmanes), soit elle offre un modèle d'autonomie régionale (comme dans le cas de Principe, inspiré du système des Açores et de Madère au Portugal). Il convient de noter que même lorsque la puissance coloniale est la même (la Grande Bretagne pour les Îles Caïmanes et les Fidji/Rotuma), le système de gouvernance des régions autonomes peut être assez différent.
- 2) Dans trois des cas étudiés (Îles Caïmanes, Principe et Rotuma), l'origine du système d'autonomie n'est pas un conflit avec le gouvernement central ou colonial mais une décision commune délibérée d'accorder certains pouvoirs (essentiellement législatifs et exécutifs) à la région autonome, une décision souvent rendue nécessaire par la « double insularité » (Principe) ou des spécificités ethniques et culturelles (Rotuma), ou prise afin de garantir le développement économique (Îles Caïmanes). Dans le cas de la Région du Sahara, cette décision est motivée, entre autres, par le désir du Royaume du Maroc de régler le différend prolongé lié à la décolonisation.

---

<sup>131</sup> Conseiller principal et chercheur associé, Centre de politique de sécurité de Genève (GCSP).

- 3) Dans tous les cas, quelles qu'en soient les origines, on constate une décision volontaire de la région autonome de demeurer à l'intérieur des frontières nationales et de ne pas chercher à obtenir une indépendance totale. Cette décision est principalement motivée par la compréhension du fait que les intérêts régionaux sont mieux servis par l'autonomie territoriale que par l'indépendance, et ce grâce à un judicieux équilibre entre les pouvoirs régionaux et nationaux.
- 4) Comparées aux trois autres cas, les dispositions de l'Initiative marocaine pour l'autonomie de la Région du Sahara sont les plus étendues étant donné qu'elles couvrent tout l'éventail des pouvoirs : législatifs, exécutifs et judiciaires. La liste des domaines relevant de la compétence de la Région détaillée à l'article 12 de l'Initiative marocaine est la plus longue et englobe la quasi-totalité des domaines de la vie économique, sociale et culturelle à l'exception des prérogatives nationales telles que la devise, la défense et la sécurité nationale. Même les relations extérieures et la coopération régionale pourront, dans une certaine mesure, être confiées à la future Région autonome du Sahara (une possibilité que l'on retrouve dans le cas de Principe).
- 5) La portée de la dévolution des pouvoirs exécutifs à la Région autonome varie dans tous les cas, tout comme la relation avec le gouvernement central. Dans la plupart des systèmes, le chef du gouvernement régional est directement ou indirectement élu suite à des élections parlementaires régionales, et il nomme les fonctionnaires de l'administration régionale. Dans certains cas, toutefois, le chef du gouvernement régional rend des comptes tant au parlement régional qu'au premier ministre national et est investi par le premier ministre national (Principe), ou alors le Cabinet est présidé par le gouverneur représentant le gouvernement central (Îles Caïmanes). S'agissant de la Région du Sahara, le représentant du gouvernement central dans la région autonome n'exerce que les pouvoirs résiduels de l'État alors que le pouvoir exécutif dans la région autonome dans tous les autres domaines relève du chef du gouvernement régional (art. 16 et 20). Si le chef du gouvernement régional est investi par le Roi (afin de lui conférer le plus haut degré de légitimité), il ou elle ne rend des comptes qu'au parlement régional. Dans la plupart des cas, la région autonome est représentée au niveau national au parlement (au Sénat des Fidji pour Rotuma, ou à la Chambre des représentants du Maroc en application de l'article 18 de l'Initiative), ou elle est consultée par les autorités centrales sur les questions qui la concernent (dans le cas de Principe).
- 6) Enfin, bien que les origines et les mécanismes propres à chaque système autonomiste varient, leur efficacité dépend des efforts et de la volonté politique du gouvernement national et du gouvernement régional de maintenir des relations de confiance, le dialogue, pour prévenir les incidents ou les différends, garantir le règlement pacifique des conflits, et de responsabilités clairement définies. L'un des aspects positifs de l'expérience des Îles Caïmanes est la compréhension que le système d'autonomie peut évoluer et s'étendre à de nouveaux domaines d'activité. D'où l'utilité d'un « examen périodique » du système, qui pourrait être inclus dans tous les régimes d'autonomie territoriale.

## BIOGRAPHIES

### **Dr. Marc Finaud**

**Conseiller principal et Chercheur associé, Centre de Politique de Sécurité de Genève (GCSP)**  
[mfinaud@hotmail.com](mailto:mfinaud@hotmail.com)

Marc Finaud (né en 1953) est un ancien diplomate de carrière français qui a été détaché entre 2004 et 2013 au GCSP, où il a ensuite travaillé jusqu'en 2022 comme formateur pour jeunes diplomates et officiers dans tous les domaines de la sécurité internationale et humaine et chercheur dans ces domaines. Au cours de sa carrière diplomatique (entre 1977 et 2004), il a été affecté à plusieurs postes bilatéraux (URSS, Pologne, Israël, Australie) ainsi qu'à des missions multilatérales (CSCE, Conférence du Désarmement, ONU). Il est titulaire de Masters en Droit international (Aix-Marseille) et en Sciences politiques (Sciences Po Paris). Il a aussi été Collaborateur scientifique de l'Institut des Nations unies pour la Recherche sur le Désarmement (UNIDIR) (Programme sur les Armes de destruction massive) de 2013 à 2015. Il est désormais Consultant indépendant [www.finaudconsulting.com](http://www.finaudconsulting.com)). Liste de publications : [www.gcsp.ch/marc-finauds-publication](http://www.gcsp.ch/marc-finauds-publication).

### **Dr. Gerhard SEIBERT**

**Chercheur associé, Institut universitaire ISCTE de Lisbonne, Portugal**  
[mailseibert@yahoo.com](mailto:mailseibert@yahoo.com)

Gerhard Seibert est diplômé en anthropologie culturelle de l'Université d'Utrecht (Pays-Bas) en 1991 et a obtenu un doctorat en sciences sociales à l'Université de Leiden (Pays-Bas) en 1999. Jusqu'en 2008, il a été post-doctorant à l'*Instituto de Investigação Científica Tropical* (IICT), à Lisbonne, au Portugal. De 2008 à 2014, il a été chercheur au Centre d'études africaines de l'ISCTE - Institut universitaire de Lisbonne (CEA / ISCTE-IUL). Entre 2014 et 2019, il a été professeur associé à l'*Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira* (UNILAB), Campus dos Malês, São Francisco do Conde, Bahia, Brésil. Depuis 2015, il est professeur permanent du programme d'études supérieures PósAfro au *Centro de Estudos Afro-Orientalis* (CEAO) de l'*Universidade Federal da Bahia* (UFBA) à Salvador. Il a mené des recherches au Mozambique, au Cap Vert, à São Tomé et Príncipe et sur les relations entre le Brésil et l'Afrique. Il est l'auteur de *Comrades, Clients and Cousins. Colonialism, Socialism and Democratization in São Tomé e Príncipe* (Leiden : Brill 2006) et coéditeur de *Brazil-Africa Relations. Historical Dimensions and Contemporary Engagements* (Woodbridge : James Currey, 2019).

### **Dr. Alan HOWARD**

**Professeur émérite d'Anthropologie, Université de Hawaï (États-Unis d'Amérique)**  
[alanh5339@gmail.com](mailto:alanh5339@gmail.com)

Le Dr Howard a commencé sa carrière d'ethnographe en 1959 sur l'île de Rotuma, à Fidji, où il a passé un an ; il a ensuite passé une année supplémentaire parmi les Rotumans qui avaient migré vers des centres urbains dans d'autres parties de Fidji. Après un intervalle de quelque vingt-six ans, pendant lequel il a mené des recherches sur les Américains d'origine hawaïenne sur l'île d'Oahu, il est retourné à Rotuma en 1987 avec son épouse anthropologue, Jan Rensel, et a entamé une nouvelle période de recherche prolongée à la fois sur Rotuma et parmi les Rotumans qui ont émigré

à Fidji et dans diverses destinations à l'étranger. Outre ses recherches ethnographiques sur les Rotumans et les Hawaïens-Américains, il est l'auteur ou le co-auteur d'essais sur une variété de sujets de sciences sociales, y compris des aperçus théoriques, la méthodologie et les questions de population, ainsi que des sujets polynésiens. Nombre de ses écrits ont été rédigés en collaboration avec des collègues de diverses disciplines, notamment des sociologues, des psychologues, des linguistes, des épidémiologistes, des anthropologues physiques et des anthropologues culturels. Il a également collaboré avec plusieurs chercheurs de Rotuma, avec lesquels il a copublié. Depuis 1987, Jan et lui ont collaboré sur la plupart de leurs projets sur Rotuma et ont coécrit un certain nombre d'articles et de chapitres de livres, ainsi qu'un livre, *Island Legacy: A History of the Rotuman People* (2007). Alan a pris sa retraite de l'enseignement en 1999, mais est resté activement engagé dans la recherche et la publication jusqu'à aujourd'hui, en plus de la création et de la gestion de sites Internet - le plus important étant le [Rotuma Website](#), qu'il a créé en 1996 et qu'il continue de gérer.

**Dr. Vaughan CARTER**  
**Président de la Commission constitutionnelle des îles Caïmans**  
[vcarter@savannahlaw.ky](mailto:vcarter@savannahlaw.ky)

Vaughan Carter, LLB, LLM, avocat, est membre de la Commission constitutionnelle des îles Caïmans depuis janvier 2015 et a été nommé pour la première fois à sa présidence en juillet 2017. Il s'intéresse depuis longtemps aux dispositions constitutionnelles des îles Caïmans, depuis sa nomination en tant que maître de conférences en droit en 1997, à ce qui était alors la Cayman Islands Law School ("CILS"). M. Vaughan a ensuite occupé les fonctions de maître de conférences et de directeur par intérim des études juridiques à la CILS avant d'être nommé secrétaire permanent adjoint au ministère de l'Éducation, de la Formation, de l'Emploi, de la Jeunesse, des Sports et de la Culture en 2006. Après 15 ans dans la fonction publique, Vaughan s'est installé dans le privé et son cabinet, Savannah Law, est aujourd'hui spécialisé dans le droit public, notamment dans les domaines suivants : défis constitutionnels et droits de l'homme, tribunaux administratifs et tribunaux d'appel, recours statutaires et contrôle judiciaire, réglementation professionnelle et auditions réglementaires, rédaction législative et élaboration de politiques. Il soutient et conseille également diverses institutions qui soutiennent la démocratie dans le cadre de la Constitution des îles Caïmans. Vaughan a beaucoup écrit et présenté sur les questions constitutionnelles ayant un impact sur les îles Caïmans, d'autres territoires d'outre-mer du Royaume-Uni ("UKOTs") et les Caraïbes du Commonwealth. Il maintient ses références académiques en tant que membre bénévole du corps enseignant à temps partiel à la Truman Bodden Law School des îles Caïmans. Au cours de sa carrière professionnelle, Vaughan a donné des cours dans un certain nombre d'universités au Royaume-Uni et aux États-Unis ; son dernier poste universitaire est celui de professeur invité en droit international des droits de l'homme à l'université de l'Alabama. Vaughan dispense également des formations sur le droit constitutionnel, les droits de l'homme et la bonne gouvernance et a été mandaté localement à cette fin par diverses institutions, notamment le pouvoir judiciaire et l'administration judiciaire des îles Caïmans, le secrétariat des commissions, le bureau du commissaire aux plaintes, le service de la police royale des îles Caïmans, le département de l'immigration et le service juridique du gouvernement des îles Caïmans. Il a également été engagé par le ministère britannique du Développement outre-mer, en collaboration avec la Fondation du Commonwealth, l'Association d'éducation juridique du Commonwealth et l'Initiative des droits de l'homme du Commonwealth, en tant qu'expert et formateur régional pour les Caraïbes dans le cadre d'efforts conjoints visant à renforcer les capacités en matière de droits de l'homme dans l'ensemble

des territoires britanniques. Vaughan est un médiateur civil et commercial qualifié et a été l'un des directeurs fondateurs de l'Association des médiateurs et arbitres des îles Caïmans. Il a également siégé dans de nombreux conseils et comités aux îles Caïmans, notamment le Comité des droits de l'homme, le Conseil national des pensions, l'Autorité de la zone économique spéciale, le Conseil des gouverneurs du Collège universitaire des îles Caïmans et le Conseil consultatif juridique, et il est particulièrement fier d'avoir représenté les îles Caïmans au sein du Conseil de l'Université des Antilles. En plus de son travail à la Commission constitutionnelle, Vaughan est actuellement Commissaire à la réforme législative et membre du Tribunal pour l'égalité des sexes. Entre-temps, il offre bénévolement son temps et son expertise juridique à Cayman Cricket en tant que président du Comité de discipline et conseiller juridique du comité d'appel disciplinaire de l'Association de football des îles Caïmans.

### **Dr. Livingston SMITH**

**Professeur associé au Département des Arts et Humanités, Collège universitaire des îles Caïmans (UCCI)**

[lsmith@ucci.edu.ky](mailto:lsmith@ucci.edu.ky)

Le Dr Smith, professeur associé au Département des Arts et Humanités, a rejoint l'équipe de l'UCCI en 2000. Avant de rejoindre l'UCCI, il était chargé de cours au département de gouvernement de l'Université des Indes occidentales et chargé de cours et administrateur à l'Université des Caraïbes du Nord, en Jamaïque. Récipiendaire de la bourse du suffrage universel des adultes en Jamaïque en 1994, il a mené des recherches approfondies dans des domaines tels que la privatisation, le rôle du gouvernement, la réforme constitutionnelle des Caraïbes, la démocratie et la démocratisation, la culture politique des Caraïbes, les droits de l'homme et les processus électoraux. À l'UCCI, il donne des cours de sciences politiques/relations internationales, de sociologie et d'histoire. Il préside le comité de rédaction du *Journal of the University College of the Cayman Islands*. En outre, il prépare actuellement le diplôme de LLB en droit international public proposé par l'Université de Londres.