



HAL
open science

L'Outre-mer américain

Carine David

► **To cite this version:**

| Carine David. L'Outre-mer américain. Dictionnaire juridique des Outre-mer, 2021. hal-03943315

HAL Id: hal-03943315

<https://hal.science/hal-03943315>

Submitted on 17 Jan 2023

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

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

DICTIONNAIRE DE L'OUTREMER

L'outremer américain

Par Carine David, Professeur de droit public

Université des Antilles, Laboratoire Caribéen de Sciences Sociales (LC2S)

Les Etats-Unis disposent aujourd'hui de la zone économique exclusive (ZEE) la plus importante du monde (devant la France) avec une superficie de 11 351 000 km². Celle-ci s'étend d'une part au large des côtes Est et Ouest des États-Unis ainsi que sur le Golfe du Mexique et dans l'océan Arctique (Alaska). Ses possessions ultramarines lui permettent par ailleurs d'étendre son emprise maritime également dans la mer des Caraïbes et au milieu de l'océan Pacifique.

Fruit d'une politique impériale d'abord peu assumée (I), l'outremer américain doit être appréhendé à travers un certain nombre de notions dont la véritable signification n'est pas toujours très claire (II). Quelques exemples seront mobilisés pour faciliter la compréhension de constructions juridiques parfois considérées comme complexes (III).

I. Historique de l'outre-mer américain

Historiquement, l'entrée des Etats-Unis dans la catégorie des puissances colonisatrices apparaît à la fois paradoxale, ayant elle-même été une colonie, mais également et corrélativement tardive.

La politique étrangère des Etats-Unis a tout d'abord été cantonnée par la « doctrine Monroe », du nom du Président américain qui en 1823 édicta un certain nombre de principes de politique étrangère lors de son message annuel au Congrès. Cette doctrine visait à préserver l'ensemble du continent américain contre de nouvelles interventions colonisatrices européennes, les États-Unis s'érigeant en protecteur du continent et se déclarant par ailleurs désintéressés des affaires européennes, dans une logique isolationniste.

La notion d'« Empire américain » émerge cependant au milieu du XIX^{ème} siècle à l'issue de la guerre contre le Mexique (1846-1848) lorsque par la signature du traité de Guadeloupe Hidalgo le 2 février 1848, le Mexique cède aux États-Unis le Texas, la Californie, l'Utah, le Nevada, le Colorado, le Wyoming, le Nouveau-Mexique, et l'Arizona, soit près de la moitié de leur territoire, pour 15 millions de dollars. Le siècle qui va suivre va conduire les Etats-Unis à devenir l'une des grandes puissances coloniales du monde contemporain.

Ainsi, les Etats-Unis acquièrent en 1867 l'Alaska auprès de l'Empire russe. Les îles Midway, îles désertes de l'Océan Pacifique Nord, sont annexées la même année pour devenir une base militaire américaine dans le Pacifique.

En 1892, les citoyens américains d'Hawaï renversent la monarchie locale pour fonder une République et demandent l'annexion de l'archipel par les Etats-Unis, qui deviendra effective malgré quelques réticences initiales en 1898 sous la forme d'un Etat administré, dans le cadre des négociations du Traité de Paris.

En effet, la défaite de l'Espagne en 1898 dans la « guerre-éclair » qui l'a opposé aux Etats-Unis au sujet de Cuba aboutit au traité de Paris du 10 décembre 1898. Tournant le dos à leur tradition isolationniste, les Américains s'affirment comme une nouvelle puissance coloniale. Ils prennent la place de l'Espagne à Porto-Rico, aux Philippines (qui deviendront indépendantes en 1946) et sur l'île de Guam, au sud du Japon, en contrepartie d'une indemnité de 20 millions de dollars. Cuba obtient l'indépendance, restant néanmoins sous la surveillance de son puissant voisin (« amendement Platt »).

La même année, une partie des îles Samoa est attribuée aux Etats-Unis par le traité de Samoa signé entre l'Empire allemand, le Royaume-Uni et les États-Unis pour mettre fin au conflit des Samoa en divisant les îles Samoa entre les Allemands et les Américains, les Britanniques recevant d'autres compensations, notamment les îles Tonga.

L'année suivante, en 1899, les Etats-Unis annexent l'île de Wake, atoll stratégique dans le Pacifique Nord, notamment pendant la deuxième guerre mondiale et la guerre froide.

Les Etats-Unis ne formuleront, contrairement à ses alliés, aucune revendication territoriale à l'issue de la première guerre mondiale. En 1917, ils achètent néanmoins ce qui est alors dénommé les Indes Occidentales au Danemark et qui deviendront les Iles Vierges Américaines, situées dans la Caraïbe à quelques dizaines de kilomètres à l'Est de Porto Rico.

Par ailleurs, le Guano Island Act de 1856 a permis aux Etats-Unis de proclamer sa souveraineté sur un certain nombre d'îles et d'atolls. Cette loi fédérale autorise tout citoyen américain à prendre possession de tout île contenant des gisements de guano, dès lors que celle-ci est inoccupée et non soumise à la juridiction d'un autre Etat. En application de cette loi, les Etats-Unis ont étendu leur territoire ultramarin à plusieurs dizaines d'îles, principalement dans l'Océan Pacifique. En effet, vers le milieu du XIXème siècle, le guano, composé d'excréments d'oiseaux, est devenu un engrais très utilisé en agriculture et l'idée du Guano Islands Act est de pouvoir exploiter les gisements très riches qui se trouvent dans les îles du Pacifique. La loi ne définit cependant pas le statut juridique de l'île dès lors qu'elle est abandonnée lorsque les réserves sont épuisées. Il est néanmoins implicitement entendu que, sauf action contraire, l'île retourne à son statut précédent de *terra nullius*.

Aujourd'hui, seules quelques îles acquises dans ce cadre restent sous souveraineté américaine. Il s'agit des Iles Baker, de l'île Howland, l'île Jarvis, l'Atoll Johnston, du Récif Kingman, des Iles Midway, de l'Atoll Palmyra et l'île de la Navasse.

Outre ces territoires inhabités, les dépendances territoriales ultramarines américaines sont aujourd'hui constituées des Samoa américaines, de Guam, des Iles Marianne du Nord, des Iles Vierges américaines et de Porto Rico.

L'ensemble de ses territoires présentent des statuts politico-juridiques divers organisés autour de deux notions : l'incorporation et l'organisation.

II. Une organisation reposant sur des notions au contenu incertain, source de complexité

La terminologie utilisée dans le cadre du droit de l'outremer américain apparaît source de complexité, tant le sens des notions clés sont imprécises, pour ne pas dire confuses.

Les notions structurantes du droit de l'outremer américain autrement dénommé *insular areas* sont tout d'abord l'organisation (*un/organization*) et l'incorporation (*un/incorporation*), auxquelles s'ajoutent des nuances telles que le *Commonwealth* ou celle existant entre *territory* et *Territory*.

Une première précision doit être apportée quant à la portée de l'appellation « *insular area* » qui regroupe deux réalités car englobant à la fois les territoires sous souveraineté internationale américaine et trois Etats insulaires indépendants situés dans l'Océan Pacifique liés aux Etats-Unis par un pacte (« *compact* ») de libre association : les Etats Fédérés de Micronésie, les Iles Marshall et Palau. Les relations entre le gouvernement des Etats-Unis et ces Etats et territoires sont gérés par le Bureau des Affaires insulaires (*Office of Insular Affairs*), à l'exception de Porto Rico qui relève du Bureau des Affaires Intergouvernementales (*Office of Intergovernmental Affairs*).

Il ne sera question ici que des territoires sous souveraineté américaine, au sens du droit international, les trois Etats micronésiens étant donc exclus du champ de cette étude.

Au-delà de la notion de région insulaire, l'organisation de l'outremer américain se focalise principalement autour des notions d'organisation et d'incorporation, lesquelles peuvent se combiner indifféremment.

En effet, à la distinction entre territoires organisés et non organisés, s'ajoute celle liée à l'incorporation ou non du territoire. Cette distinction est apparue à l'issue de la guerre hispano-américaine en 1898 pour distinguer les Etats continentaux des possessions ultramarines nouvellement acquises. L'incorporation signifie que l'intégralité de la Constitution américaine s'applique dans le territoire considéré, de la même manière que dans les Etats fédérés. L'incorporation est interprétée comme étant un statut perpétuel : un territoire incorporé ne peut pas être désincorporé. Au contraire, un territoire non incorporé est un territoire insulaire dans lequel seules certaines dispositions de la Constitution américaine s'appliquent. C'est la jurisprudence de la Cour Suprême américaine, dite des « *Insular Cases* », rendue entre 1901 et 1922 qui a défini les contours du statut de territoire non incorporé comme un territoire « appartenant à, mais ne faisant pas partie des » Etats-Unis. A noter que lorsqu'il est incorporé, le territoire porte une majuscule : « *Territory* », alors qu'il s'écrit avec une minuscule (« *territory* ») lorsqu'il n'est pas incorporé.

Concomitamment, un territoire est considéré comme organisé lorsque le Congrès des Etats-Unis a adopté une loi organique (*Organic Act*) pour déterminer le système de gouvernement dudit territoire, c'est-à-dire son statut. Cette loi inclut généralement une déclaration de droits fondamentaux et prévoit les modalités d'organisation et de fonctionnement des institutions locales relevant aussi bien des fonctions exécutives, législatives que judiciaires. Par ailleurs, dans les territoires organisés, la Constitution

américaine a vocation à s'appliquer selon une intensité qui varie en fonction de leur caractère incorporé ou non.

Cela aboutit à quatre statuts potentiels :

- Celui de Territoire incorporé et organisé. Il correspond au statut d'Hawaï et de l'Alaska jusqu'à leur incorporation en 1959 en qualité d'Etat fédéré. Il n'existe aujourd'hui aucun territoire bénéficiant de ce statut.
- Celui de Territoire incorporé non organisé qui ne concerne aujourd'hui que l'Atoll Palmyra.
- Celui de territoire non incorporé et non organisé. Les Samoa américaines ainsi que les huit autres îles mineures rattachées aux États-Unis, à savoir les Iles Baker, l'île Howland, l'île Jarvis, l'Atoll Johnston, le Récif Kingman, les Iles Midway, l'île de la Navasse et l'île de Wake sont de tels territoires.
- Enfin, celui de territoire non incorporé organisé. Porto Rico, les Iles Mariannes du Nord, Guam et les Iles Vierges américaines répondent à cette définition. Notons que les deux premiers territoires (ce fut aussi le cas des Philippines entre 1934 et 1946) se voient également qualifiés de « Commonwealth américain », censé sous-tendre une relation « plus développée » avec le gouvernement fédéral, sans que cela ne soit vraiment avéré dans la réalité. En tout état de cause, le Commonwealth américain n'a aucun lien et ne recouvre absolument pas la même réalité que le Commonwealth britannique.

III. Illustration des catégories de territoires non incorporés

Afin d'illustrer les deux catégories représentatives de l'outremer américain, seront présentés deux exemples de territoires non incorporés, l'un organisé (Porto Rico) et l'autre non organisé (les Samoa américaines).

A – Porto Rico, territoire non incorporé organisé

Colonie espagnole depuis 1493, avant de devenir américaine suite à la guerre hispano-américaine de 1898, Porto Rico est un ensemble d'îles situées à la limite de l'Océan Atlantique et de la Mer des Caraïbes. D'une superficie de près de 9000 km², elle abrite une population de 3,2 millions d'habitants (2018), soit environ la moitié de ses ressortissants, l'autre moitié résidant aux Etats-Unis.

Dès 1900, le Foraker Act adopté par le Congrès américain met en place les institutions de Porto Rico. L'exécutif est composé d'un Gouverneur et d'un Conseil exécutif, nommés par le Président des Etats-Unis, un Parlement monocaméral élu localement au suffrage universel direct et un système judiciaire chapeauté par la Cour Suprême de Porto Rico dont les membres sont également nommés par le Président américain et soumise à la Cour Suprême fédérale.

En 1917, le Jones Act instaure une deuxième chambre, un Sénat dont les membres sont élus au suffrage universel direct. Est également reconnue la nationalité américaine à toute personne née à Porto Rico.

En 1947, l'Elective Government Act confère aux portoricains le droit d'élire eux-mêmes leur Gouverneur. En application de ces dispositions, le premier Gouverneur est élu en 1948.

En 1950, sous l'influence du mouvement mondial de décolonisation, des troubles internes conjugués à la pression internationale aboutissent au vote de la « Loi 600 » qui autorise Porto Rico à adopter sa propre constitution interne. Une assemblée constituante est alors élue et rédige une Constitution, entérinée par la population par référendum. La Constitution est alors transmise au Président des Etats-Unis, puis au Congrès qui l'approuve en y insérant quelques amendements. Ceux-ci sont alors entérinés par l'assemblée constituante, puis par un nouveau référendum. La Constitution du « Commonwealth de Porto Rico » ou « Estado Libre Asociado de Porto Rico » est promulguée en 1952. Celle-ci est toujours en vigueur aujourd'hui.

Porto Rico est inscrit sur la liste des territoires non autonomes depuis l'origine des Nations-Unies. Néanmoins, après l'adoption de la Constitution de 1952, les Etats-Unis, considérant que Porto Rico avait atteint un degré d'autonomie suffisant du fait de l'adoption de sa Constitution, notifia à l'Assemblée Générale des Nations-Unies qu'ils ne produiraient désormais plus de rapport sur la situation de Porto Rico. Cette position fut validée par l'Assemblée générale et plus aucun rapport ne fut produit depuis par les Etats-Unis malgré les demandes répétées du Comité de décolonisation de l'ONU.

Quoi qu'il en soit, le statut de Porto Rico apparait comme un statut conférant en réalité très peu d'autonomie aux autorités locales.

La répartition des compétences entre la Fédération et Porto Rico résulte de nombreux textes : la Constitution américaine, la Constitution de Porto Rico, le Porto Rico Federal Relations Act, les lois fédérales et la jurisprudence fédérale. En application de l'ensemble de ces sources, Porto Rico dispose de compétences étendues dans des domaines tels que la fiscalité, la santé, le social, la justice, le droit civil ou encore le droit pénal. Néanmoins, celles-ci ne sont pas exclusives et le pouvoir fédéral peut intervenir et ne s'en prive pas, s'immisçant en matière d'éducation, de santé, de sécurité intérieure, de prestations sociales ou encore d'environnement notamment. On assiste à une « fédéralisation » croissante des affaires intérieures de Porto Rico. Dans le même temps, la Fédération garde le contrôle exclusif dans de nombreux et importants domaines tels que les affaires extérieures (sauf en matière sportive), militaires, le commerce international, l'immigration et de naturalisation ou encore la monnaie ou les affaires maritimes par exemple.

Du point de vue de son organisation interne, les institutions portoricaines sont calquées sur le modèle du régime présidentiel américain. Lors d'élections générales organisées tous les quatre ans, les membres du Parlement bicaméral et le Gouverneur sont désignés par le peuple. Le Gouverneur désigne ensuite des secrétaires de gouvernement pour l'entourer. L'ingénierie institutionnelle est complétée par un système judiciaire chapeauté par

une Cour Suprême dont les membres sont nommés par le chef de l'Exécutif. Ce système judiciaire qui pratique le contrôle diffus est soumis au système judiciaire fédéral, dont les tribunaux peuvent invalider toute loi ou règlement émanant des autorités portoricaines contraire à des dispositions fédérales. La Cour Suprême des Etats-Unis reste l'organe judiciaire suprême.

Malgré la reconnaissance de la nationalité américaine aux résidents portoricains, ces derniers ne disposent pas du droit de vote pour l'élection du Président des Etats-Unis et des membres du Parlement américain. Ils sont néanmoins représentés à la Chambre des Représentants (mais pas au Sénat) par un Commissaire, lequel ne possède toutefois par le droit de vote, y compris lorsque les questions envisagées concernent Porto Rico.

Des demandes répétées d'évolution du statut actuel depuis 1952 démontrent l'insatisfaction chronique des portoricains à son égard et ont abouti à cinq référendums.

En 1967, une première consultation a conclu à une majorité de 60% au maintien du statut de Commonwealth des Etats-Unis. En 1993, une deuxième consultation exprimait l'ambivalence de la volonté populaire lorsque 48,6% des votants souhaitaient le maintien du statut alors que 46,3% demandaient une évolution vers le statut d'Etat fédéré de l'Union. Cinq ans plus tard, le rejet du Gouvernement local aboutit à une impasse, un peu plus de 50% des votants n'optant pour aucun des statuts proposés. En 2012, la consultation se déclinait en deux temps. Dans un premier temps, 54% des votants exprimèrent le souhait d'une évolution du statut plutôt que le *statu quo*. Dans un second temps, 61,1% des suffrages exprimés demandaient à ce que Porto Rico devienne le 51^{ème} Etat fédéré des Etats-Unis, 33,3% optant pour le statut d'Etat libre associé indépendant et 5,5% pour l'indépendance pure et simple. Enfonçant le clou, les suffrages exprimés lors de la consultation de 2017 se prononcèrent à 97% pour la transformation en Etat fédéré (avec il est vrai une très faible participation de l'ordre de 21%).

Issues de lois adoptées par le Parlement de Porto Rico, ces consultations n'ont néanmoins aucune force contraignante et n'ont donc pas vocation à impulser une mutation du statut de Porto Rico, les Etats-Unis n'envisageant pas l'intégration de Porto Rico comme Etat fédéré.

B – Les Samoa américaines, territoire non incorporé non organisé

Petit territoire archipélagique de 200 km² pour environ 55.000 habitants en 2017 (la population qui réside aux Iles Samoa est inférieure à celle qui a émigrée dans différentes parties des USA), la partition de Samoa et par conséquent les Iles Samoa américaines sont issues du partage réalisé par le traité de Berlin de 1899, conclu en vue de solutionner les litiges territoriaux sur cette zone entre l'Allemagne, les Etats-Unis et le Royaume-Uni. En application de ce traité, la partie orientale de l'archipel sera attribuée aux Etats-Unis alors que sa partie occidentale reviendra à l'Allemagne. Le Royaume-Uni pour sa part sera « dédommagé » par l'attribution de territoires dans le Pacifique (Tonga) et en Afrique. Les Samoa américaines sont composées de cinq îles principales (Tutuila, Aunu'u, Ofu-Olosega, Ta'ū et l'île de Swains).

L'autorité sur les Samoa américaines a d'abord été confiée à la marine américaine qui a supervisé le territoire jusqu'en 1951. L'autorité a ensuite été transférée au ministère de l'Intérieur (DOI) en 1956.

Les Samoa américaines ont le statut de territoire non incorporé, non organisé. En effet, c'est l'absence de loi organique du Congrès des Etats-Unis sur sa gouvernance qui explique sa qualification de territoire non organisé. Le peuple des Samoa américaines a adopté sa propre constitution en 1967 et les premières élections ont eu lieu en 1977.

Malgré l'appartenance américaine, la culture traditionnelle reste très présente dans l'organisation sociale. Les « *matais* » (chefs coutumiers) sont les piliers de l'organisation sociale, comme chez sa voisine, Samoa, officiellement « État indépendant des Samoa », encore appelée « les Samoa occidentales » jusqu'en 1997.

D'un point de vue institutionnel, l'exécutif est présidé par un Gouverneur et un Lieutenant-gouverneur, tous deux élus au suffrage universel. Cependant, l'administration est exercée par le département de l'Intérieur des États-Unis.

L'organe délibérant est le Fono, parlement bicaméral composé d'un sénat de dix-huit membres dont les membres sont élus en totalité chez les « *matais* » et une chambre des représentants de vingt membres élus au suffrage universel.

Les Samoans américains sont des ressortissants américains. Ils possèdent la nationalité, mais pas la citoyenneté américaine. Ils disposent ainsi de la libre circulation sur le territoire des États-Unis, mais non du droit de vote en dehors du territoire des Samoa américaines, c'est-à-dire qu'ils ne participent pas à l'élection du président des États-Unis, ni n'envoient de représentants au Congrès des États-Unis. Ils votent néanmoins pour désigner un délégué ayant voix consultative auprès de la chambre des représentants et dont le rôle est identique à celui du commissaire de Porto Rico. Ils désignent également des représentants auprès des partis démocrate et républicain.