

LES EXPERIENCES ETRANGERES EN MATIERE D'ETATS COMPLEXES DANS LE PACIFIQUE

Par Mathias Chauchat

Le mouvement de décolonisation, vu de France, est un traumatisme. C'est sans doute un effet de l'esprit de système. Si l'on s'ouvre sur l'Océan Pacifique au droit anglo-saxon, on mesure à la fois la multiplication de statuts hétérogènes et l'évolution assez linéaire de ces Etats complexes vers la pleine émancipation.

Un État associé est un territoire, avec une population et une citoyenneté, ayant le rang d'Etat, mais ayant signé une convention de partenariat, appelée *Compact of Free Association* [USA] ou *Association Statehood Act* [UK], avec un État auquel il est associé. Ce sont donc des sujets de droit international.

Cette convention distingue l'association d'autres types de relations comme historiquement le **protectorat**. Par cet accord, l'un des deux partenaires délègue à l'autre certains pouvoirs qui relèvent normalement de sa souveraineté, le plus souvent les relations étrangères et la défense. Toutefois, le régime juridique du protectorat, relevant d'une des formes de sujétion coloniale, n'existe plus officiellement, tous les protectorats ayant, soit été intégrés au sein de nouvelles entités, soit ayant accédé à l'indépendance.

Le régime de protectorat ne doit pas être confondu avec le régime du **mandat** appliqué, après la Première Guerre mondiale, à certains anciens territoires ottomans ([Syrie](#), [Liban](#), [Palestine](#), [Transjordanie](#), [Irak](#)), et colonies allemandes ([Togo](#), [Cameroun](#), [Sud-Ouest africain](#), [Ruanda-Urundi](#), [Tanganyika](#), [îles Marshall](#), îles [Samoa occidentales](#), [Nauru](#)), au nom de la [Société des Nations](#) (SDN), et après [1945](#) sous le nom de [tutelle](#) par l'[Organisation des Nations unies](#) (ONU), qui ajouta aux mandats sur les anciennes colonies allemandes les colonies italiennes de [Libye](#), d'[Érythrée](#) et de [Somalie](#), ainsi que des colonies japonaises en [Micronésie](#), le [Territoire sous tutelle des îles du Pacifique](#) (actuels États des [Îles Mariannes du Nord](#), de [Belau](#) (Palau), des [Marshall](#) et [États fédérés de Micronésie](#))¹. Dans le Pacifique, beaucoup sont devenus des États associés.

Toutefois, et là encore, le droit anglo-saxon est pragmatique. Il comptabilise dans les associations des formes d'Etats complexes qui, soit sont indépendants, soit ont le droit reconnu à le devenir². Les statuts sont donc gradués.

On prendra deux exemples parmi les nombreux, issus de l'histoire du Pacifique ; ils ont l'avantage d'être deux exemples éloignés dans l'échelle des prérogatives internationales qui démontrent que la variabilité des statuts est infinie :

¹ Source Wikipedia.

² All free associated states either are independent (with status of subject of international law) or have the potential right to independence.

- Le statut des Îles Cook (*Cook Islands*), associées à la Nouvelle-Zélande depuis 1965 ;
- Le statut des Etats fédérés de Micronésie (*Federated States of Micronesia*), associés aux USA depuis 1986.

Avec ces exemples, on remarquera aussi que le statut ne suffit pas à définir, à lui seul, le degré d'exercice réel de l'autonomie.

I - LE STATUT DES ILES COOK³

Ce statut a été souvent évoqué paradoxalement par... Oscar TEMARU, le leader du Tāvini *Huira'atira nō te Ao Mā'ohi* en Polynésie française, alors que la Polynésie, contrairement à la Nouvelle-Calédonie, n'a pas fait l'objet à ce jour d'une réinscription sur la liste des territoires non autonomes à décoloniser.

Les Îles Cook, comme Niue également associé à la Nouvelle-Zélande⁴, sont considérées par les Nations unies comme des « *self governing states* », mais ne sont pas formellement indépendantes. Elles ont le droit de proclamer leur indépendance et sont déjà parties à des organisations internationales comme l'UNESCO ou l'OMS. Elles entretiennent aussi des missions diplomatiques dans le Pacifique. Néanmoins, la nationalité est celle de Nouvelle-Zélande⁵ et il n'y a pas de nationalité des Îles Cook, même si une citoyenneté particulière a été définie. Les Îles Cook se situent ainsi en deçà de la configuration moyenne de l'Etat associé.

Examinons cela d'un peu plus près :

Les Îles Cook étaient un protectorat britannique depuis 1888, à leur propre demande d'ailleurs pour éviter une annexion française. Elles ont été transférées à la Nouvelle-Zélande en 1901. Elles sont restées un protectorat jusque 1965. Au cours des années 1960, le mouvement de décolonisation qui balayait le monde atteignit aussi l'Océanie, ce qui incita le gouvernement néo-zélandais à accorder aux Cook un statut d'indépendance associée, en instaurant une nouvelle Constitution. Les Îles Cook conservent depuis cette date d'étroits liens politiques et économiques avec la Nouvelle-Zélande. Ce statut particulier leur permet ainsi de recevoir une aide financière annuelle.

Le *New Zealand Citizenship Act 1977* confère aux résidents des Îles Cook tous les droits dont bénéficieraient les Néo-Zélandais en Nouvelle-Zélande, puisqu'ils sont précisément des *nationaux néo-zélandais*. Toutefois, une *citoyenneté particulière*⁶ des îles Cook a été définie : selon la loi adoptée par le Parlement des Îles Cook, un insulaire est un membre

³ « *Nationality and citizenship in a devolution context : Australian and New Caledonian experiences* », Mathias CHAUCHAT and Vincent COGLIATI-BANTZ, The University of Queensland Law journal, volume 27, n° 2/2008 p. 193.

⁴ Niue a un statut très proche de celui des îles Cook. *Tokelau*, administré également par la Nouvelle-Zélande et qui inscrit sur la liste de l'ONU des territoires non autonomes à décoloniser, a refusé par référendum en février 2006 et en octobre 2007 d'obtenir un statut d'association avec la Nouvelle-Zélande.

⁵ Cook Islanders are New Zealand citizens by virtue of the *Cook Islands Constitution Act 1964*.

⁶ While it is clear that Cook Islanders have a distinct status (a Cook Islands citizenship), which is additional to their New Zealand citizenship, there is no distinctive Cook Islands nationality as such for the purpose of international law.

du peuple indigène polynésien comme ses descendants. Il a alors droit dans les Cook à un traitement préférentiel, particulièrement le droit au travail sans restriction, le droit à la propriété, le droit à l'éducation ou à la santé. Ce droit n'est pas accordé réciproquement aux nationaux néo-zélandais, même si un statut de résident permanent, à égalité de droits et de devoirs, peut leur être octroyé. Cette prérogative règle implicitement la question des flux migratoires.

Sur le plan interne, les Îles Cook bénéficient depuis la Constitution du 4 août 1965 d'une très large autonomie politique⁷ vis-à-vis de la Nouvelle-Zélande. Elles ont la complète responsabilité pour gérer leurs affaires internes et, depuis 2001, même pour la conduite de leurs affaires étrangères. La déclaration commune du 6 avril 2001 stipule en effet que « *les Îles Cook peuvent nouer des relations avec la Communauté internationale et agir en tant qu'État souverain et indépendant*⁸ ». Il s'agit d'une démocratie parlementaire dans laquelle le représentant de la Reine (*the Queen's Representative*) est Chef de l'Etat et le *Chief Minister* est chef du gouvernement.

Le paradoxe des Îles Cook d'aujourd'hui est qu'elles ne sont pas membres de l'ONU, alors qu'elles jouissent d'une autonomie très importante en matière de politique étrangère, sans doute au-delà des Etats fédérés de Micronésie⁹. Le statut n'est pas tout.

II - LE STATUT DES ETATS FEDERES DE MICRONESIE

L'histoire des Etats fédérés de Micronésie est particulièrement chaotique. D'abord espagnols, ils sont vendus à l'Allemagne en 1899. Conquis par le Japon en 1914, ils sont saisis par les USA pendant la seconde guerre mondiale, puis transformés en mandat¹⁰ par les Nations unies en 1947 et administrés par les USA.

Le 10 mai 1979, 4 des territoires sous mandat¹¹ ratifient une nouvelle Constitution pour devenir les Etats fédérés de Micronésie (*The Federated States of Micronesia - FSM*). Ils ne seront pas rejoints dans la Fédération par les îles Mariannes du Nord, Marshall et Palau. La FSM signa alors une convention d'association libre avec les USA (*a Compact of Free Association with the USA*) qui entre en vigueur le 3 novembre 1986 et renouvelée pour 20 ans en 2004. « *Compact* », parce que ce statut allait s'appliquer non seulement aux Etats fédérés de Micronésie, *mais aussi à la République de Palau et à la République des Îles Marshall*.

⁷ The nature of the relationship was defined in an Exchange of Letters of 1973 between the Government of New Zealand and the Government of the Cook Islands on the Constitutional Relationship between the Two Countries, in which the Prime Minister of New Zealand indicated that « *there are no legal fetters of any kind upon freedom of the Cook Islands, which make their own laws and control of the Cook Islands* ».

⁸ Joint Centenary declaration of the principles of the relationship between the Cook Islands and New Zealand 6, avril 2001.

⁹ John Henderson, 'The Politics of Association: A Comparative Analysis of New Zealand and United States Approaches to Free Association with Pacific Island States' (2002-Hors Serie) 2 *Revue juridique polynésienne* 77, 83.

¹⁰ As part of the Trust Territory of the Pacific Islands.

¹¹ Chuuk, Kosrae, Pohnpei, Yap.

Les Îles Marianne du Nord choisissent de s'intégrer aux USA où elles ont un statut particulier, avec la nationalité américaine et une représentation indirecte à la Chambre des Représentants¹². Les USA gèrent encore d'autres statuts¹³.

Quel est donc le statut issu du *Compact of Free Association with the USA* ?

Sur le plan international, la FSM est un Etat indépendant et souverain et elle a un siège aux Nations unies. Cela emporte deux nationalités différentes. Les USA sont pleinement responsables pour la défense, avec notamment la possibilité de bases opérationnelles ; les citoyens de la FSM ont le droit de s'engager dans l'armée américaine sans obtenir de visa de résident permanent aux USA.

Les nationaux de la FSM ont également des facilités en matière d'emploi et d'immigration aux USA¹⁴. Mais, sur une base de réciprocité, les citoyens américains et leurs épouses peuvent s'installer et travailler dans la FSM.

Sur le plan économique, les USA traitent les îles relevant de ce statut comme bénéficiant de nombre de services américains (aide d'urgence, météo, postes, télécommunications) et ils bénéficient également d'un programme particulier d'aide économique américaine. Le renouvellement périodique de la convention est l'occasion d'intenses négociations financières sur l'aide américaine. La FSM, quoique en dehors de la zone douanière américaine, traite l'essentiel des marchandises US en exonération de droits (*duty free*).

On se trouve là dans l'extension maximale de l'Etat associé. La seule limite est la disproportion fondamentale de puissance et de richesse entre les USA et la FSM. La conséquence est un alignement total de la politique étrangère de la FSM sur les USA, l'absence de discussions sur la politique militaire et la dépendance à l'aide économique américaine.

Malgré des statuts d'Etats associés, à des degrés différents, les Îles Cook sont paradoxalement plus indépendantes sans doute que la FSM. Ce paradoxe doit porter à la réflexion sur la notion contemporaine d'indépendance pour les petits Etats insulaires.

Mathias CHAUCHAT
Professeur des Universités
Agrégé de droit public
Université de la Nouvelle-Calédonie
BP R4 98851 NOUMEA NOUVELLE-CALEDONIE
(00 687) 290 356 - 78 62 31
chauchat@univ-nc.nc - <http://larje.univ-nc.nc>

¹² The islands (*Commonwealth of the Northern Mariana Islands CNMI*) do not have representation in the U.S. Senate, but are represented in the U.S. House of Representatives by a delegate who may vote in committee but not on the House floor.

¹³ *Puerto Rico*, cédé aux USA par l'Espagne en 1898, a un statut encore différent de celui des Mariannes du Nord : the *Commonwealth of Puerto Rico* has territorial status subject to United States congressional authority under the Constitution's Territory Clause, "to dispose of and make all needful Rules and Regulations respecting the Territory... belonging to the United States." Puerto Rico does not have the right to unilaterally declare independence.

¹⁴ Toutefois, l'accès à l'aide médicale US leur a été limité à une période probatoire de 5 ans