



**Instruments  
internationaux relatifs  
aux droits de l'homme**

Distr.  
GENERALE

HRI/CORE/1/Add.49  
17 août 1994

FRANÇAIS  
Original : ANGLAIS

DOCUMENT DE BASE FAISANT PARTIE INTEGRANTE DES RAPPORTS  
PRESENTEES PAR LES ETATS PARTIES

ETATS-UNIS D'AMERIQUE

[29 juillet 1994]

## TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. TERRITOIRE ET POPULATION . . . . .	1 - 38	3
A. Population . . . . .	1 - 6	3
B. Statistiques démographiques . . . . .	7 - 11	4
C. Indicateurs socio-économiques . . . . .	12 - 20	5
D. Le territoire . . . . .	21 - 38	7
II. STRUCTURE POLITIQUE GENERALE . . . . .	39 - 98	11
A. Force républicaine de gouvernement . . . . .	39 - 47	11
B. Le gouvernement fédéral . . . . .	48 - 87	14
C. Les gouvernements des Etats . . . . .	88 - 90	23
D. Autres échelons de gouvernement . . . . .	91 - 98	24
III. CADRE GENERAL DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME	99 - 141	26
A. Cadre juridique . . . . .	99 - 120	26
B. Les autorités responsables . . . . .	121 - 125	32
C. Recours . . . . .	126 - 129	33
D. Instruments relatifs aux droits de l'homme . . . . .	130 - 141	35
IV. INFORMATION ET PUBLICITE . . . . .	142 - 146	38

## I. TERRITOIRE ET POPULATION

### A. Population

1. Lorsque le dernier recensement national s'est achevé en 1990, la population des Etats-Unis d'Amérique avait atteint le chiffre de 248 709 873 habitants. Le Bureau du recensement estime qu'elle était de 258 745 000 au 1er septembre 1993 et qu'elle s'accroît de quelque 3 millions par an. D'ici à l'an 2000, elle devrait atteindre le chiffre de 276 241 000. Ces dernières années, la population du nord-est et du Midwest a baissé au profit de celle du sud et de l'ouest. Depuis 1960, dans le nord-est et dans le Midwest, elle a diminué d'environ 5 % pour augmenter approximativement dans les mêmes proportions dans le sud et l'ouest.

2. Les femmes sont plus nombreuses que les hommes. Elles représentent 51,2 % de la population. L'âge moyen de la population est de 32,9 ans, 22 % de la population étant âgée de moins de 15 ans et 12,4 % de plus de 65 ans.

3. Les Etats-Unis accueillent sur leur sol une grande diversité de groupes ethniques et raciaux : presque tous les groupes nationaux, raciaux, ethniques, culturels et religieux y sont représentés. Sur l'ensemble, 80 % de la population est blanche. Quant aux groupes minoritaires, il y a 12 % d'Africains américains, 9 % de personnes d'origine hispanique, 3 % de personnes d'origine asiatique ou venant des îles du Pacifique et moins de 1 % d'Américains de souche.

4. Historiquement, les Etats-Unis sont un pays d'immigrants. Selon le recensement de 1990, près de 20 millions d'habitants, soit plus de 12 % de la population, ne sont pas nés aux Etats-Unis mais considèrent ce pays comme le leur. En 1992, le statut de résident permanent a été officiellement octroyé à 973 977 étrangers, chiffre qui a été grossi par l'adoption de l'Immigration Reform and Control Act de 1986 (loi sur le contrôle et la réforme de l'immigration) qui a permis à de nombreux clandestins de longue date et à des travailleurs agricoles spéciaux de bénéficier de ce statut. Les principaux pays d'origine des immigrants légaux sont le Mexique, le Viet Nam, les Philippines et les pays qui constituaient anciennement l'Union soviétique. Le Service de l'immigration et des naturalisations (Immigration and Naturalization Service - INS) estime que 300 000 personnes de plus ont immigré illégalement. Il a effectué récemment une étude selon laquelle il y aurait actuellement quelque 3,2 millions de clandestins aux Etats-Unis, dont 40 % environ (1,3 million) en Californie et 15 % (485 000) à New York. Bien que l'Immigration Reform and Control Act ait accordé officiellement à de nombreux Mexicains vivant aux Etats-Unis une autorisation de séjour, quelque 30 % de clandestins sont Mexicains. On compte également 9 % de Salvadoriens et 4 % de Guatemaltèques. Le Service de l'immigration et des naturalisations indique qu'au total les immigrants clandestins constituent 1,3 % environ de la population des Etats-Unis.

5. Les trois quarts environ de la population des Etats-Unis vivent en zone urbaine. Par "zone urbaine", il faut entendre les zones comptant au moins 2 500 habitants constituant une bourgade ou une ville. Alors que près

de 30 % de la totalité des Blancs résident en zone rurale, les minorités résident majoritairement en zone urbaine (87,2 % de la totalité des Africains américains, 95 % de tous les Asiatiques, 91 % de tous les hispanophones).

6. L'anglais est la langue la plus utilisée aux Etats-Unis. Toutefois, sur 230 millions de personnes environ âgées de plus de 5 ans, 32 millions environ (approximativement 14 %) parlent une langue autre que l'anglais. Dix-sept millions parlent l'espagnol, 4,5 millions une langue asiatique ou des îles du Pacifique. Viennent ensuite le français, l'allemand et l'italien. Quatorze millions de personnes indiquent qu'elles ne parlent pas l'anglais "très bien". C'est dans les Etats du Nouveau-Mexique, de la Californie, du Texas, de Hawaii et de New York que l'on trouve la plus forte proportion de non-anglophones.

#### B. Statistiques démographiques

7. Selon les chiffres pour 1989, l'espérance de vie globale était de 75,3 ans aux Etats-Unis. Elle est en général plus grande pour les femmes - 78,8 ans - que pour les hommes - 71,8 ans. L'espérance de vie des Blancs est supérieure à ce qu'elle est pour les minorités. Elle est pour eux de 76 ans mais seulement de 69,2 pour les Africains américains dans leur ensemble et de 64,8 pour les hommes afro-américains. Les études montrent cependant que ces chiffres sont en augmentation pour tous les groupes raciaux. Des études préliminaires menées en 1990 montrent que l'espérance de vie générale aux Etats-Unis est de 75,4 ans (76 ans pour les Blancs et 70,3 pour les Africains américains).

8. Le taux global de fécondité aux Etats-Unis était, selon les chiffres pour 1991, de 2,073 naissances par 1 000 femmes âgées de 10 à 49 ans. En d'autres termes, les femmes ont en moyenne aux Etats-Unis 2,1 enfants durant leur période de procréation, ce qui statistiquement équivaut à un taux de remplacement de 2,0. Ici encore, il existe une importante disparité entre les groupes raciaux : le taux de fécondité des Blancs est de 1,885, mais est en augmentation; celui des Africains américains est de 2,583, mais en baisse. Dans l'ensemble, près de 30 % des femmes qui mettent au monde un enfant aux Etats-Unis sont célibataires.

9. Le taux de mortalité général était de 853,3 pour 100 000 en 1992, soit un peu moins que l'année précédente. Le taux de mortalité infantile était de 9,8 pour 1 000 naissances vivantes. Il existe cependant un écart important entre les Africains américains et les Blancs : ainsi pour les Blancs ce taux était de 8,2 % tandis qu'il était plus du double pour les Africains américains (17,7). Cela s'explique par le manque de soins prénatals, par la situation socio-économique, par la toxicomanie et l'alcoolisme et par le faible niveau d'instruction, entre autres facteurs. Le taux de mortalité maternelle présente une courbe similaire : il est globalement de 7,9 pour 1 000 naissances mais de 5,6 % pour les Blanches contre 18,4 pour les Africaines américaines.

10. Les Etats-Unis comptent 95,7 millions de ménages, dont 70 % avec famille. Les couples mariés avec enfants ne constituent toutefois que 26 % de l'ensemble des ménages. Ces dernières années, avec la montée des divorces et des familles monoparentales, un nombre croissant d'enfants vivent avec

un seul parent. Parmi ceux qui, en 1992, avaient moins de 18 ans, 27 % vivaient avec un seul parent, soit plus du double qu'en 1970 (12 %). Dans la majorité des cas, les enfants vivent avec leur mère. En 1992 par exemple, environ 88 % des enfants qui vivaient avec un seul parent vivaient avec leur mère. La proportion des enfants vivant avec un seul parent varie d'une race à l'autre. Les enfants âgés de moins de 18 ans vivant avec un seul parent représentent une proportion de 21 % chez les Blancs contre 57 % chez les Africains américains et 32 % d'origine hispanique. Dans chaque groupe, la probabilité est beaucoup plus grande qu'ils vivent avec leur mère plutôt qu'avec leur père : 84 % pour les enfants blancs, 94 % pour les enfants africains américains et 89 % pour les enfants d'origine hispanique. Au total, environ 3 % des enfants âgés de moins de 18 ans vivent avec un membre de leur famille qui n'est ni leur père ni leur mère ou avec une personne étrangère à la famille. On ne dispose pas de données similaires pour les Asiatiques mais, en 1992, 15 % des ménages asiatiques avaient à leur tête une femme.

11. En 1992, le nombre de mariages était estimé à 2,3 millions et celui des divorces à 1,2 million aux Etats-Unis, soit dans les deux cas un peu moins que l'année précédente.

#### C. Indicateurs socio-économiques

12. Durant le premier trimestre de 1993, le revenu annuel par habitant aux Etats-Unis était de 23 987 dollars courants. En moyenne, en 1990, les hommes gagnaient 34 886 dollars et les femmes 22 768 dollars. Le produit national brut (PNB) était, en 1992, de 6 038,5 milliards de dollars courants, et de 6 327,6 milliards le deuxième trimestre de 1993. L'indice des prix à la consommation, fréquemment utilisé pour mesurer l'inflation, diminue régulièrement depuis 1989, de 5,4 % pour 1989-1990 à 2,8 % pour la période allant d'août 1992 à août 1993.

13. En 1992, 67 % de la population âgée de 16 ans et plus (117 598 000 personnes au total), dont 16,8 millions de mères de famille, travaillaient. Le taux de chômage était de 7,4 % pour l'ensemble de la population, de 7,8 % pour les hommes contre 6,9 % pour les femmes. Pour les Blancs, il était de 6,5 %, pour les Africains américains de 14,1 % et pour les hispanophones de 11,4 %. Le salaire minimum était de 4,25 dollars de l'heure. Les femmes et les minorités continuent d'être surreprésentées dans les emplois peu payés.

14. En 1992, 14,5 % de la population vivaient au-dessous du seuil de pauvreté. Cette expression désigne un chiffre fixé au niveau fédéral en deçà duquel une personne est considérée comme ayant des revenus insuffisants pour subvenir à ses besoins de première nécessité. Pour un ménage de quatre personnes, il était égal à 14 335 dollars. Vivaient en dessous du seuil de pauvreté 34,9 % des ménages à la tête desquels se trouvait une femme. Dans 28,1 % des cas, celle-ci était blanche, dans 49,8 % des cas africaine américaine et dans 48,8 % des cas d'origine hispanique. En ce qui concernait les enfants, 21,9 % étaient dans cette situation, soit un enfant sur quatre âgé de moins de 6 ans.

15. La proportion de ceux qui vivent au-dessous du seuil de pauvreté varie considérablement d'un groupe racial à l'autre aux Etats-Unis :

on dénombre 11,6 % de Blancs (9,6 % si l'on exclut les personnes d'origine hispanique), 33,3 % d'Africains américains, 29,3 % d'Hispaniques et 12,5 % d'Asiatiques et de personnes originaires des îles du Pacifique. Cette année-là, 73,2 % des pauvres ont bénéficié d'une aide fédérale à un titre ou un autre, en nature ou en espèces, et 42,7 % des personnes démunies ont bénéficié d'une assistance financière sous condition de ressources. En 1989, les Etats-Unis ont consacré 956 milliards de dollars à l'aide sociale, soit en moyenne 3 783 dollars par personne en dollars courants de 1989.

16. Selon le recensement de 1990, 78,4 % de la population avaient fréquenté pendant quatre ans ou plus un établissement d'enseignement secondaire, 39,8 % avaient étudié pendant un an ou plus à l'université et 21,4 % pendant quatre ans ou plus. Les hommes et les femmes avaient un niveau d'études comparable, la principale différence étant que 24,3 % des hommes contre 18,8 % des femmes avaient étudié à l'université pendant quatre ans ou plus. Les différences dans le niveau d'études étaient beaucoup plus accentuées toutefois en fonction de la race : avaient fait des études secondaires et quatre ans ou plus d'études universitaires, respectivement, 79,9 % et 22,2 % de Blancs contre 66,7 % et 11,5 % d'Africains américains et 51,3 % et 9,7 % d'Hispaniques. En 1992, 63 % de ceux qui venaient de terminer avec succès leurs études secondaires s'étaient inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur.

17. Les quatre cinquièmes approximativement des élèves de sexe féminin ont achevé leurs études secondaires. En outre, les femmes représentent 54 % des élèves du premier cycle de l'enseignement supérieur (undergraduate), du deuxième cycle et de l'enseignement professionnel - 55 % pour le premier cycle, 53 % pour le deuxième cycle et 39 % pour l'enseignement professionnel.

18. Les études les plus récentes menées sur le taux d'alphabétisation aux Etats-Unis remontent à 1982 et à 1986. La première, consacrée aux adultes de plus de 20 ans aux Etats-Unis, faisait apparaître un taux d'analphabétisme de 13 %. La seconde, qui portait sur les jeunes adultes âgés de 20 à 24 ans, montrait que, par référence au niveau de lecture en quatrième, en huitième et en onzième année, les taux d'analphabétisme atteignaient respectivement 6 %, 20,2 % et 38,5 %.

19. La méthodologie utilisée dans ces études ne permet toutefois pas d'évaluer le degré d'aptitude réel des personnes testées à lire et à écrire, aussi le Ministère de l'éducation des Etats-Unis a-t-il mis récemment au point une nouvelle méthode d'évaluation de l'alphabétisation fonctionnelle consistant à mesurer ces aptitudes tant par référence à un texte rédigé et à un document qu'en termes quantitatifs. Dans une étude réalisée sur 26 000 personnes conjointement avec les autorités de 12 Etats, près de la moitié des participants se sont placés dans les cinq derniers niveaux de chacune de ces trois catégories et moins de 5 % aux niveaux les plus élevés. L'étude a montré que les aptitudes des adultes les plus âgés, qui généralement ont arrêté leurs études plus tôt, étaient moindres. Parmi ceux qui se situaient aux niveaux les plus bas, 62 % n'avaient pas terminé leur scolarité secondaire, 35 % avaient suivi un enseignement formel pendant huit ans, 25 % étaient nés à l'étranger et 26 % souffraient d'un handicap physique ou mental qui les empêchait de travailler à 100 %. Près de la moitié vivaient

dans la pauvreté. En ce qui concerne les détenus adultes, la probabilité qu'ils se situent dans les deux échelons les plus bas était excessivement grande.

20. La Constitution des Etats-Unis protège la liberté de culte et le libre exercice de la religion choisie. Cela explique l'existence littéralement de centaines de religions et de sectes dans le pays. La population est dans sa très grande majorité chrétienne, bien qu'il soit extrêmement difficile d'obtenir des statistiques précises sur la religion. Celle-ci ne fait l'objet d'aucune question dans les recensements qui ont lieu tous les 10 ans, pas plus que dans les autres collectes de données recueillies par le gouvernement. Les chiffres disponibles sont souvent approximatifs, ils proviennent d'études effectuées par les intéressés eux-mêmes avec un risque d'erreur considérable. Selon le Yearbook of American and Canadian Churches de 1992 (Annuaire des Eglises américaines et canadiennes), 59,3 % de l'ensemble de la population pratiquent une religion : les protestants (baptistes, méthodistes, luthériens, presbytériens, épiscopaux, pentecôtistes et mormons principalement) (49,4 %) et les catholiques romains (38,6 %) sont les plus nombreux. Juifs et musulmans représentent chacun 2 % et les adeptes des religions orientales environ 3 %.

#### D. Le territoire

21. Les Etats-Unis d'Amérique, d'une superficie totale de 9,4 millions de km<sup>2</sup>, comprennent 48 Etats contigus qui s'étendent sur toute la largeur du continent nord-américain, l'Alaska, Hawaii et diverses îles de l'océan Pacifique et de la mer des Caraïbes.

22. Le relief de la partie continentale des Etats-Unis offre une grande diversité : puissantes chaînes de montagnes, grandes plaines, nombreux cours d'eau. La côte atlantique est en grande partie rocheuse au nord mais, au centre et au sud, descend en pente douce vers la mer. D'abord basses, marécageuses et sablonneuses, les plaines côtières présentent ensuite un relief ondulé qui n'est pas sans rappeler l'Europe septentrionale et occidentale. Les Appalaches, parallèles en gros à la côte est, sont un massif montagneux ancien coupé par de nombreuses et larges vallées. A l'ouest, par delà le plateau appalachien qui contient de vastes gisements houillers, s'étendent les plaines centrales (Central Lowlands) qui ressemblent aux plaines de l'Europe de l'Est ou aux grandes plaines de l'Australie. Les plaines centrales sont drainées principalement par l'immense artère formée par le Mississippi et le Missouri d'une longueur de 5 970 km et dont les inondations ont été catastrophiques en 1993. Au sud, les plaines côtières du golfe du Mexique s'étendent de la Floride à l'est au Texas à l'ouest. D'un aspect ondulé, elles se caractérisent par des lagunes, des marais et des cordons sablonneux.

23. Au nord des plaines centrales, s'étendent sur près de 1 600 km les cinq Grands Lacs, dont quatre ont une frontière commune avec le Canada. On estime qu'ils contiennent près de la moitié de l'eau douce du monde.

24. A l'ouest des plaines centrales, se trouvent les grandes plaines (Great Plains), sorte de plateau qui s'élève doucement en direction de l'ouest jusqu'aux montagnes Rocheuses, "épine dorsale du continent".

Considérées comme des montagnes jeunes datant de la même époque que les Alpes en Europe ou l'Himalaya en Asie, hautes, au relief accidenté et aux formes irrégulières, les Rocheuses ont des sommets qui dépassent 4 200 m. C'est la limite de partage des eaux entre le versant atlantique et le versant pacifique.

25. A l'ouest des Rocheuses, on trouve une série de régions distinctes : les plateaux élevés du Colorado dans lesquels celui-ci a creusé le Grand Canyon, gorge profonde de 1,6 km, les plateaux élevés de la Columbia au nord, la "Basin and Range Province" au sud, la chaîne de la Sierra Nevada et, en bordure de l'océan Pacifique, les "Coast Ranges" (chaînes côtières), montagnes relativement peu élevées dans une région secouée de temps à autre par des tremblements de terre. La Vallée de la mort, située dans l'est de la Californie et le sud-ouest du Nevada, abrite le point le plus bas de l'hémisphère occidental : 86 m au-dessous du niveau de la mer.

26. Les Cascade Mountains et la Sierra Nevada, proches de la côte ouest du continent, retiennent la plus grande partie des précipitations apportées par l'océan Pacifique avant qu'elles ne pénètrent à l'intérieur des terres. Il en résulte que la quasi-totalité de l'ouest des Etats-Unis, "protégé" de la pluie par les montagnes, est trop peu arrosé. Sur une grande partie de ce territoire, les exploitants agricoles doivent avoir recours à l'irrigation, l'eau utilisée provenant des neiges ou des pluies retenues par les montagnes. Les précipitations n'atteignent pas 50 cm par an dans cette région, sauf dans le nord-ouest. Dans l'est du pays, les chutes de pluie atteignent 50 cm au moins et souvent beaucoup plus du fait de la présence de masses d'air humide en provenance du golfe du Mexique et de l'océan Atlantique qui se déplacent vers l'intérieur du pays.

27. Sur la façade pacifique ou la côte ouest, les températures ne sont pas très différentes en hiver et en été. En certains endroits, l'écart entre juillet et janvier ne dépasse pas 10 °C en moyenne. La partie nord de cette côte a un climat analogue à celui de l'Angleterre. En revanche, dans la partie centrale et septentrionale du pays, les températures estivales et hivernales sont très contrastées. L'amplitude moyenne entre juillet et janvier est de 36 °C et des valeurs extrêmes plus fortes encore sont fréquentes. A l'est des Etats-Unis, les différences de température entre l'été et l'hiver sont assez marquées, mais avec des extrêmes moins prononcés. Près des pointes sud-est et sud-ouest du pays, le climat est doux en hiver mais peut être torride en été.

28. La végétation naturelle va des forêts mixtes des Appalaches aux prairies des grandes plaines, des forêts de conifères des montagnes Rocheuses aux forêts de séquoias de Californie, des plantes grasses et épineuses du sud-ouest aride aux pins subtropicaux, aux chênes, aux palmiers et aux mangroves de la côte sud de l'Atlantique et de celle du Golfe.

29. Les différences de température dans la partie continentale des Etats-Unis influencent nettement l'économie et le niveau de vie du pays. La période de végétation est longue sur la côte sud-est ainsi que dans plusieurs petites bandes et poches de terre à l'ouest où prospèrent, durant une grande partie de l'année, des cultures comme celle de la vigne. Dans les régions où le climat est plus froid, l'élevage et certaines cultures telles que celles du pommier,

du blé et du maïs sont importants. Dans les régions à climat subtropical, la saison de végétation dure particulièrement longtemps. Les agrumes sont cultivés en Floride, en Californie, dans l'Arizona et au Texas. La canne à sucre pousse en Louisiane et le riz dans l'Arkansas, en Californie, en Louisiane et au Texas. Le coton est présent dans tout le sud-est des Etats-Unis ainsi qu'au Texas, en Arizona et en Californie. La production agricole des Etats-Unis présente ainsi une grande variété. Près de la moitié des terres est occupée par des exploitations agricoles : élevages laitiers importants dans le nord et le nord-est, bétail et céréales fourragères dans le Midwest, blé dans les grandes plaines et bétail dans les hautes plaines et dans le sud.

30. Situé à l'extrémité nord-ouest du continent et séparé des 48 Etats contigus par le Canada, l'Alaska est le plus grand Etat de l'Union (1,5 million de km<sup>2</sup>) et le seul qui déborde sur l'hémisphère Est du globe. Il comprend deux grandes chaînes de montagnes, la Brooks Range dans le nord et l'Alaska Range au sud, ainsi que le point culminant des Etats-Unis, le mont McKinley (6 194 m). Les deux chaînes sont séparées par un plateau central que traverse le fleuve Yukon. La pente arctique se trouve à l'extrémité nord de l'Etat. Bordé par des milliers d'îles, l'Alaska possède 54 552 km de littoral. Il est l'un des Etats les moins peuplés (en 1992, seul le Wyoming l'était encore moins) mais les autochtones représentent plus de 15 % de l'ensemble de la population.

31. Les îles Aléoutiennes prolongent sur 1 930 km dans l'océan Pacifique Nord la péninsule de l'Alaska. Au nombre de quelque 150, elles sont d'origine volcanique et couvrent une superficie totale de 17 666 km<sup>2</sup>. La population - 8 000 habitants - est constituée en majorité d'autochtones.

32. Hawaii, cinquantième Etat de l'Union, se compose d'un archipel comprenant quelque 130 îles formées par les sommets de montagnes volcaniques immergées et s'étend sur 2 400 km dans l'océan Pacifique Nord. Les principales îles (Hawaii, Maui, Kahoolawe, Lanai, Molokai, Oahu, Kauai et Niihau) sont situées à l'extrémité sud-est, à une distance d'environ 3 800 km du continent. Plusieurs volcans sont actifs, notamment le Mauna Loa (4 169 m) et le Kilauea (4 205 m). Le climat est en général subtropical; le mont Waialeale, sur l'île de Kauai, est l'endroit le plus arrosé des Etats-Unis avec 1 168 cm de précipitations en moyenne par an. Les habitants - plus de 1,1 million - sont d'origines diverses : 20 % d'autochtones hawaïens d'origine polynésienne et tahitienne, 25 % de Japonais, 12 % de Philippins et 29 % de Caucasiens d'origine nord-américaine, européenne et sud-américaine.

33. Territoire autonome des Etats-Unis, distant de quelque 9 600 km du continent, Guam est située dans l'océan Pacifique occidental. La plus grande et la plus au sud des îles Mariannes, Guam est longue de 48 km et couvre une superficie de 541 km<sup>2</sup>. Le point le plus élevé en est le mont Lamlam (405 m). L'île compte 146 000 habitants au total, dont 47 % de Chamorros, 25 % de Philippins et 20 % d'immigrants venus des Etats-Unis.

34. Le Commonwealth des îles Mariannes septentrionales est formé d'un archipel de 16 îles qui s'étendent sur 750 km environ dans l'océan Pacifique Ouest à quelque 2 400 km à l'est des Philippines. Les trois principales îles sont Saipan, Tinian et Rota; la superficie totale du territoire est de 477 km<sup>2</sup>.

La population (49 000 habitants) est essentiellement d'origine chamorro. La principale industrie est le tourisme, mais une bonne partie de la population s'adonne à l'agriculture de subsistance et à l'exportation du coprah.

35. Le territoire des Etats-Unis situé le plus au sud est celui des Samoa américaines. Ce territoire non incorporé des Etats-Unis est formé de sept petites îles situées à l'extrémité orientale de l'archipel des Samoa dans le Pacifique Sud, à mi-chemin entre Honolulu et Sydney (Australie). Ces îles - Tutuila, Aunu'u, le groupe Manu'a, Rose et Swains - couvrent 199 km<sup>2</sup>. Volcaniques et montagneuses, frangées de récifs coralliens, elles conservent beaucoup de leur culture polynésienne d'origine. Leurs 53 000 habitants sont des ressortissants des Etats-Unis dont 90 % environ sont Samoans, les autres étant originaires principalement des îles Tonga ou d'autres îles du Pacifique.

36. Les autres possessions des Etats-Unis dans l'océan Pacifique sont l'île de Wake (et associées à celle-ci les îles de Wilkes et de Peale), atoll du Pacifique central peuplé de 300 habitants (pour la plupart des fonctionnaires du Gouvernement des Etats-Unis, sans aucun autochtone), les îles Midway (dont font partie les îles Sand et Eastern) dans le Pacifique Nord, sans population autochtone, l'atoll de Johnston d'une superficie totale de 2,8 km<sup>2</sup> et sans population autochtone, les îles Howland, Jarvis et Baker inhabitées et administrées par le Département de l'intérieur, l'écueil de Kingman inhabité et administré par la marine des Etats-Unis et l'atoll de Palmyra qui appartient à des particuliers et est administré par le Département de l'intérieur.

37. Dans les Caraïbes, Porto Rico est un Etat libre associé, situé à l'extrémité orientale des Grandes Antilles. La principale île est constituée en grande partie d'un terrain montagneux entouré d'une plaine côtière; Cerro del Punta dans la cordillère centrale en est le point culminant (1 325 m). L'île principale s'allonge sur 153 km d'est en ouest et 58 km du nord au sud et couvre une superficie d'environ 9 100 km<sup>2</sup>. Porto Rico a un climat tropical doux mais avec des ouragans. Ses habitants (3,8 millions) sont en majorité d'origine hispanique et descendent des esclaves et des conquérants espagnols. Quelque 2,7 millions de Porto-Ricains résident sur le continent. Les principales activités économiques sont le tourisme, l'industrie légère et l'agriculture.

38. A une centaine de kilomètres à l'est de l'île principale de Porto Rico dans les Antilles, à l'extrémité ouest des Petites Antilles, les îles Vierges américaines - les trois plus importantes sont Saint-Thomas, Saint-John et Sainte-Croix - s'étendent sur une superficie de 352 km<sup>2</sup>. Le sommet culminant est Crown Mountain (474 m) à Saint-Thomas. Le climat est subtropical et les principales activités sont le tourisme, l'industrie légère et l'agriculture. Ces îles sont peuplées de 98 000 habitants dont 85 % d'Africains américains. Au large de l'extrémité occidentale de Haïti, l'île de Navassa est inhabitée et administrée par le Service des gardes-côtes.

## II. STRUCTURE POLITIQUE GENERALE

### A. Forme républicaine de gouvernement

39. Les Etats-Unis d'Amérique sont une république fédérale formée de 50 Etats et d'un certain nombre de commonwealths, territoires et possessions. La Constitution est le principal instrument du gouvernement et la loi suprême du pays. Adoptée en 1789, elle est la plus ancienne constitution écrite encore en vigueur dans le monde. Elle doit sa longévité à sa simplicité et à sa souplesse. Elle fut conçue à l'origine pour servir de cadre au gouvernement de 4 millions de personnes vivant dans 13 anciennes colonies britanniques très différentes situées le long de la côte atlantique, mais ses dispositions fondamentales furent si bien pensées qu'avec 27 amendements seulement, elles répondent encore à présent aux besoins de quelque 250 millions de personnes vivant dans 50 Etats et autres parties constitutives de l'Union plus différents encore qui s'étendent de l'Atlantique au Pacifique.

40. Bien que la Constitution ait subi quelques modifications depuis qu'elle a été adoptée initialement, la plupart de ses principes fondamentaux n'ont pas changé depuis 1789 :

- C'est la volonté du peuple qui confère au gouvernement sa légitimité et c'est le peuple qui, selon les modalités légales définies dans la Constitution elle-même, peut changer la forme du gouvernement de la nation.
- Les trois principales branches du gouvernement fédéral (le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire) sont distinctes l'une de l'autre. Les pouvoirs conférés à l'une sont par un équilibre subtil contrebalancés par ceux qui sont dévolus aux deux autres. Chaque branche sert de contrepoids aux abus éventuels des deux autres.
- La Constitution est au-dessus de toutes les autres lois et des décisions et règlements de l'exécutif, traités y compris.
- Tous les individus sont égaux devant la loi et ont droit à une égale protection de celle-ci. Tous les Etats sont égaux et aucun d'eux ne peut bénéficier d'un traitement spécial du gouvernement fédéral. Dans les limites de la Constitution, chaque Etat doit reconnaître et respecter les lois des autres Etats. La forme de gouvernement des Etats et de la Fédération doit être républicaine, la souveraineté appartenant au peuple.
- Les pouvoirs non octroyés au gouvernement fédéral sont réservés aux Etats ou au peuple.

41. La Constitution et le gouvernement fédéral occupent le sommet de la pyramide administrative qui englobe les 50 Etats et les centaines d'autorités locales. Dans le système américain, chaque échelon gouvernemental jouit d'un large degré d'autonomie. Les conflits entre les différentes autorités sont réglés par les tribunaux. Toutefois, certaines questions d'intérêt national

requièrent la coopération simultanée de tous les échelons gouvernementaux. La Constitution contient également des dispositions en la matière. Ainsi, les écoles publiques (financées par les pouvoirs publics) sont en grande partie gérées par les autorités locales selon des normes applicables à l'ensemble de l'Etat, même au niveau universitaire. Les écoles privées doivent aussi en général satisfaire aux mêmes normes. Toutefois, le gouvernement fédéral subventionne également les écoles, l'alphabétisation et le niveau d'instruction étant d'un intérêt vital pour la nation. Dans d'autres domaines comme le logement, la santé et la protection sociale, il existe un partenariat analogue entre les divers échelons gouvernementaux.

42. Les Etats comptent en général au moins deux échelons de gouvernement. La plupart d'entre eux sont divisés en comtés et les zones peuplées sont constituées en municipalités ou autres formes de gouvernement local (grandes villes, villes, "townships", "boroughs", paroisses, villages). En outre, relèvent des autorités scolaires et des administrations de services spéciaux l'enseignement public et divers autres services (tels que l'alimentation en eau et les réseaux d'assainissement, les services d'urgence et de secours contre les incendies, l'enseignement supérieur, les hôpitaux, les transports). Les hauts responsables du gouvernement fédéral, des gouvernements des Etats, des comtés, des communes et autres pouvoirs locaux sont pour la plupart démocratiquement élus, même si certains sont nommés par d'autres fonctionnaires eux-mêmes démocratiquement élus. Les responsables des districts de services spéciaux sont tantôt élus, tantôt nommés. Dans les districts scolaires, le recrutement se fait le plus souvent par voie électorale.

43. La Constitution fédérale institue un système démocratique de gouvernement au niveau fédéral et garantit un système républicain aux niveaux des Etats et des pouvoirs locaux. Sont élus au niveau fédéral le président, le vice-président et les membres du Sénat et de la Chambre des représentants. Les structures gouvernementales des Etats et des entités plus petites varient considérablement. D'un Etat à l'autre, le nombre de représentants élus dans chaque entité varie beaucoup ainsi que le nombre de ceux qui sont élus à titre individuel. Sont élus dans les Etats un gouverneur, un lieutenant governor (vice-gouverneur), un attorney general (procureur général), d'autres dirigeants des administrations des Etats et les membres des deux assemblées de la législature (le Nebraska est monocamériste). Dans de nombreux Etats, les magistrats de la Cour suprême et ceux de diverses juridictions inférieures sont également élus. Le sont aussi, dans les comtés, les membres des organes administratifs, le directeur, le sheriff, le clerk (secrétaire d'administration de district), le commissaire aux comptes, le coroner (fonctionnaire chargé de faire une enquête en cas de mort violente ou suspecte), etc., ainsi que des magistrats subalternes tels que les juges de paix et les constables (magistrats municipaux). Sont d'ordinaire élus au niveau municipal le maire et les membres du conseil (comité ou commission) d'administration. Toutes les élections, même aux organes fédéraux, sont organisées par les Etats ou leurs subdivisions politiques.

44. A tous les échelons, des mandats électifs d'une durée déterminée allant d'ordinaire de 1 à 6 ans sont pourvus lors d'élections organisées

à intervalles réguliers. Les vacances de postes sont pourvues soit par une élection spéciale, soit par nomination, soit par une combinaison des deux méthodes. Les élections ont lieu au scrutin secret.

45. Si la Constitution n'institue ni ne réglemente les partis politiques, la plupart des élections aux organes fédéraux et étatiques sont en fait dominées par les deux partis en place de longue date : le Parti démocrate, dont on peut faire remonter les origines à Thomas Jefferson, président de 1801 à 1809, et le Parti républicain, créé en 1854. Chaque parti est une alliance souple d'organisations privées formées au niveau des Etats et des collectivités locales qui s'unissent tous les quatre ans pour l'élection présidentielle. Alors que le Parti démocrate est en général considéré comme plus libéral et le Parti républicain comme plus conservateur sur le plan idéologique, l'inscription à un parti n'est subordonnée à aucun contrôle et les convictions varient considérablement d'un bout à l'autre du pays. Certains démocrates sont plus conservateurs que la plupart des républicains et certains républicains plus libéraux que la plupart des démocrates. Lorsqu'un parti domine la vie politique locale, la seule vraie course aux électeurs peut en fait être l'élection préliminaire du candidat au mandat électif à l'intérieur du parti. En particulier, durant une élection présidentielle, chaque parti cherche plutôt à se concilier les électeurs en formulant une idéologie "modérée" ou centriste, considérée comme allant dans le sens de la majorité des électeurs du pays. Néanmoins, chaque parti a à la fois une "aile" ou un groupe de membres libéral et conservateur.

46. Si l'on peut dire de manière générale que les Etats-Unis ont un système "à deux partis", de nombreux citoyens se considèrent comme "indépendants", c'est-à-dire comme n'étant affiliés ni au Parti démocrate ni au Parti républicain. Actuellement, un indépendant siège au Congrès américain et deux sont gouverneurs d'Etat. Un candidat indépendant à la présidence a remporté 18,9 % des suffrages lors de l'élection de 1992.

47. La plupart des élections se déroulent en deux phases : la première (ou "primaire") consiste à sélectionner ou désigner un candidat qui représentera le parti politique; la deuxième est celle où les candidats des partis respectifs font campagne l'un contre l'autre et contre les candidats indépendants lors d'une élection générale. Les organisations des partis sur le plan local ou étatique diffèrent considérablement quant aux exigences imposées aux électeurs en matière d'allégeance aux partis pour pouvoir participer au processus de nomination. De manière générale, des élections "primaires" permettent de départager les candidats d'un parti et de déterminer celui qui sera désigné. Le choix peut également se faire par le biais d'un "caucus" (comité électoral) ou d'une "convention" (groupe élargi des comités électoraux à l'échelle des comtés et des Etats). Pour participer aux élections primaires, un électeur doit d'ordinaire manifester au moins un minimum d'attachement à un parti donné. Mais il n'est pas nécessairement exigé de lui qu'il s'inscrive en tant que membre de ce parti avant de voter lors des primaires qui y sont organisées. Par ailleurs, les "caucus" et les "conventions" des partis imposent des conditions plus strictes en matière d'affiliation et peuvent n'être ouverts qu'à certains dirigeants du parti. Lorsque les partis ont désigné leur candidat, des élections générales ont lieu au niveau de l'Etat. Dans presque toutes les élections, les électeurs sont autorisés à "panacher" leur vote en votant par exemple pour un candidat

démocrate à la présidence et un républicain au Sénat. Il en résulte qu'au niveau tant fédéral que des Etats, le chef de l'exécutif (le président ou le gouverneur, par exemple) peut appartenir à un parti politique différent de celui de la majorité des représentants élus aux organes législatifs.

#### B. Le gouvernement fédéral

48. Le gouvernement fédéral se compose de trois pouvoirs : le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire.

##### 1. Le pouvoir exécutif

49. Le pouvoir exécutif est dirigé par le président qui, selon la Constitution, doit être de naissance citoyen des Etats-Unis, avoir au moins 35 ans et résider dans le pays depuis 14 ans au moins. Les candidats à la présidence sont choisis par les partis politiques plusieurs mois avant l'élection présidentielle qui a lieu tous les quatre ans (les années bissextiles), le premier mardi qui suit le premier lundi de novembre.

50. Le mode d'élection du président est particulier au système américain. Bien que les noms des candidats figurent sur les bulletins, techniquement parlant, le peuple de chaque Etat ne vote pas directement pour le président et le vice-président. Il désigne des "électeurs présidentiels" (grands électeurs) en nombre égal à celui des sénateurs et des représentants que l'Etat envoie au Congrès. Le candidat qui recueille le plus grand nombre de suffrages dans un Etat remporte la totalité des voix des électeurs de cet Etat.

51. Selon la Constitution, le président doit "veiller à ce que les lois soient fidèlement exécutées". Pour s'acquitter de cette responsabilité, il préside l'exécutif du gouvernement fédéral et jouit de larges pouvoirs pour diriger les affaires du pays et veiller au bon fonctionnement du gouvernement fédéral. Lorsque la loi l'y autorise, il édicte des règlements, arrêtés et ordonnances (executive orders) qui ont force obligatoire pour les organismes fédéraux. En qualité de commandant en chef des forces armées, il peut également faire appel aux unités de la garde nationale des Etats. Le Congrès peut, par une loi, conférer au président ou aux organismes fédéraux de larges pouvoirs en matière de règlements et arrêtés dans les conditions énoncées dans ces lois. En temps de guerre ou de proclamation de l'état d'exception, ces pouvoirs peuvent être plus étendus qu'en temps de paix.

52. Le président choisit les chefs de tous les départements et organismes publics ainsi que des centaines de hauts fonctionnaires fédéraux. Dans leur grande majorité, les fonctionnaires fédéraux, cependant, sont recrutés sur concours, les nominations et promotions étant fonction des aptitudes et de l'expérience, plutôt que de l'appartenance politique.

53. En vertu de la Constitution, le président est responsable au premier chef des relations des Etats-Unis avec les nations étrangères. De ce point de vue, il est à la fois le "chef du gouvernement" et le "chef de l'Etat". Il nomme les ambassadeurs, les ministres et les consuls, sous réserve de confirmation par le Sénat, et reçoit les ambassadeurs étrangers et autres personnalités publiques. Avec le secrétaire d'Etat, il dirige les relations officielles

avec les gouvernements des pays étrangers. Parfois il se rend en personne à des conférences au sommet pour des consultations directes entre chefs d'Etat.

54. Par l'intermédiaire du Département d'Etat, le président est responsable de la protection des citoyens des Etats-Unis à l'étranger. Il décide de reconnaître ou non les nouveaux Etats et les nouveaux gouvernements et il conclut avec d'autres nations des traités qui lient les Etats-Unis après approbation par les deux tiers des sénateurs présents et votants. Il peut également conclure avec des puissances étrangères des accords en forme simplifiée (executive agreements) qui ne sont pas soumis à la ratification du Sénat et pour lesquels celui-ci n'a pas à donner son avis, sur la base des pouvoirs que lui confèrent les textes législatifs et la Constitution.

55. Bien que la Constitution dispose que "tous les pouvoirs législatifs" sont dévolus au Congrès, le président, en tant que principal responsable de la politique officielle, joue également un rôle législatif important. Il peut opposer son veto à tout projet de loi adopté par le Congrès et à moins que celui-ci ne passe outre au veto présidentiel par une majorité des deux tiers de chaque chambre, le projet ne peut être adopté. Une grande partie des projets de loi dont est saisi le Congrès émanent de l'exécutif. Dans son rapport annuel (discours sur "l'état de l'Union") et dans d'autres messages spéciaux au Congrès, le président peut proposer l'adoption des textes législatifs qu'il juge utiles. Il a le pouvoir de convoquer le Congrès en session extraordinaire. En tant que chef d'un parti politique et du gouvernement, il peut peser sur l'opinion publique et par conséquent sur ce qui se fait au Congrès en matière de législation.

56. Le président nomme également les juges fédéraux, notamment les juges à la Cour suprême des Etats-Unis, sur l'avis et avec le consentement du Sénat. Le président peut amnistier ou accorder une grâce conditionnelle à toute personne reconnue coupable d'infraction à la législation fédérale, sauf dans les cas où la condamnation a été prononcée à la suite d'une procédure d'impeachment (mise en accusation) devant le Sénat par la Chambre des représentants. En vertu de ce pouvoir, il peut en outre accorder des remises de peine et abaisser le montant des amendes.

57. Il incombe aux divers départements ou ministères créés par le Congrès pour s'occuper de certains domaines précis des affaires nationales et internationales de faire appliquer le droit fédéral. Les chefs des départements, choisis par le président avec l'approbation du Sénat, constituent un conseil généralement connu sous le nom de Cabinet du Président, organe consultatif informel qui n'est pas prévu par la Constitution. Actuellement, les membres du Cabinet comprennent les secrétaires des Départements de l'agriculture, du commerce, de la défense, de l'éducation, de l'énergie, de la santé et des services humains, du logement et de l'aménagement urbain, de l'intérieur, du travail, des affaires des Etats, des transports, du trésor et des anciens combattants ainsi que l'Attorney General (Procureur de la République), qui dirige le Ministère de la justice. Certains départements sont responsables d'organismes importants tels que les gardes-côtes et l'administration de l'aviation fédérale (qui relèvent du Département des transports), du Federal Bureau of Investigations (qui relève du Département de la justice) et du Bureau des affaires indiennes et du Service des parcs nationaux (qui relève du Département de l'intérieur).

58. Font également partie du Cabinet, en plus des secrétaires des 14 départements susmentionnés, les directeurs d'un certain nombre d'autres organismes publics - actuellement ceux du personnel de la Maison Blanche, du National Security Council (Conseil national de sécurité), de l'Office of Management and Budget (Bureau de l'administration et du budget), du Council of Economic Advisers (Conseil des conseillers économiques), de l'Office of the U.S. Trade Representative (Bureau du représentant des Etats-Unis pour le commerce), de l'Environmental Protection Agency (Agence pour la protection de l'environnement), du Drug Control Policy (Bureau de la lutte antidrogue), du Domestic Policy Council (Conseil de la politique intérieure), du National Economic Council (Conseil économique national) et de l'ambassadeur des Etats-Unis auprès de l'Organisation des Nations Unies - ou de certains organismes tels que l'Office of Science and Technology (Bureau de la science et la technique) et l'Office of Environmental Policy (Bureau de la politique de l'environnement).

59. Outre les départements exécutifs, plus d'une cinquantaine d'autres organismes relevant de l'exécutif jouent un rôle important dans la bonne marche du gouvernement et de l'économie. On les qualifie souvent d'autonomes, car techniquement ils ne font pas partie d'un département. Certains ont une fonction réglementaire et sont dotés de pouvoirs de supervision sur certains secteurs de l'économie, tels que la Securities and Exchange Commission (Commission des titres et des valeurs), la Nuclear Regulatory Commission (Commission de la réglementation nucléaire) et l'Interstate Commerce Commission (Commission du commerce entre les Etats). D'autres assurent des services spéciaux au gouvernement ou au peuple, tels que le U.S. Postal Service (Services postaux), le Central Intelligence Agency (Service central du renseignement) et la Federal Election Commission (Commission fédérale des élections). Dans la plupart des cas, ces organismes ont été créés par le Congrès pour s'occuper de questions qui sont devenues trop complexes eu égard à la législation ordinaire. Les organismes autonomes les plus connus sont entre autres le Peace Corps et la National Aeronautics and Space Administration (NASA).

60. Au total, quelque 3 millions de fonctionnaires civils travaillent actuellement pour le gouvernement.

61. Le Département de la défense est responsable des forces militaires de dissuasion chargées de protéger la sécurité des Etats-Unis. Les principaux éléments en sont l'armée de terre, l'armée de mer, les corps des Marines et l'armée de l'air qui comptaient, au 1er septembre 1993, environ 1,7 million de militaires d'active. Les femmes constituent 11 % des forces armées, mais elles sont moins de 1 % dans l'infanterie, dans l'artillerie ou à bord des navires. Sous l'autorité du président, le Secrétaire à la défense exerce l'autorité civile sur le Département de la défense, le dirige et le supervise. Relèvent du Département de la défense et sont organisés séparément les armées de terre, de mer et de l'air, les chefs d'état-major interarmes, les commandements unifiés des diverses troupes et les divers organismes placés sous son autorité qui ont été créés à des fins spécifiques.

## 2. Le pouvoir législatif

62. Le pouvoir législatif de l'Union est confié au Congrès qui se compose de deux chambres : le Sénat et la Chambre des représentants. En vertu de la Constitution, le Congrès a le pouvoir notamment de percevoir des impôts, de faire des emprunts, de réglementer le commerce entre les Etats, de déclarer la guerre, de maintenir la discipline parmi ses membres et d'établir son règlement. Si l'on inclut des organismes tels que la Bibliothèque du Congrès, le General Accounting Office (Trésor public), le Government Printing Office (Imprimerie nationale) et le Congressional Budget Office (Bureau du budget du Congrès), le nombre de fonctionnaires au service du pouvoir législatif s'élève à 38 000 environ.

### Le Sénat

63. Chaque Etat élit deux sénateurs. Ceux-ci doivent être âgés d'au moins 30 ans, avoir leur résidence dans l'Etat où ils sont élus et être citoyens des Etats-Unis depuis neuf ans au moins. Les sénateurs sont élus pour six ans avec renouvellement par tiers tous les deux ans.

64. Certains pouvoirs sont propres au Sénat, notamment celui de confirmer les hauts fonctionnaires et ambassadeurs du gouvernement fédéral nommés par le président et celui de donner son avis et son consentement à la ratification des traités, à la majorité des deux tiers.

65. La Constitution prévoit que le vice-président des Etats-Unis est le président du Sénat mais qu'il n'a pas le droit de vote sauf en cas de partage des voix. Le Sénat désigne au sein du parti majoritaire un président pro tempore qui remplace le vice-président lorsque celui-ci est absent.

### La Chambre des représentants

66. Les 435 membres de la Chambre des représentants sont choisis au suffrage direct par les électeurs des divers Etats, en nombre proportionnel à la population de chacun d'eux. Chaque représentant représente une seule circonscription au Congrès. Les membres de la Chambre des représentants doivent être âgés de 25 ans au moins, avoir leur résidence dans l'Etat où ils sont élus et être citoyens des Etats-Unis depuis sept ans au moins. Ils sont élus pour deux ans.

67. La Chambre des représentants choisit son président (speaker) toujours au sein du parti politique majoritaire à la Chambre.

68. A la tête des deux partis politiques représentés dans chacune des chambres du Congrès se trouvent respectivement le floor leader de la majorité et le floor leader de la minorité secondés par les party whips (adjoints des floor leaders) qui gardent le contact entre les premiers et les membres de la Chambre. Des propositions de loi (appelées "bills" avant d'être adoptées sous le nom de "statutes") déposées par des membres de la Chambre des représentants sont reçues par des standing committees (commissions permanentes) qui peuvent les modifier ou en hâter, en retarder ou en faire échouer l'adoption. Les présidents de ces commissions sont choisis selon la règle de l'ancienneté.

Les plus importantes de ces commissions sont celles qui s'occupent des finances (Appropriations), des affaires étrangères, des ressources (Ways and Means) et de l'ordre du jour (Rules Committee).

69. Chacune des deux chambres peut introduire des projets de loi sur n'importe quel sujet sauf ceux qui concernent les impôts, qui doivent émaner de la Chambre des représentants. Chacune peut voter contre un projet adopté par l'autre. Il est fréquent qu'une commission mixte dite Conference Committee composée de membres des deux chambres doive trouver un compromis acceptable pour l'une et l'autre avant qu'un projet devienne loi.

#### Le rôle des commissions

70. L'une des principales caractéristiques du Congrès est le rôle dominant qu'y jouent les commissions. Celles-ci doivent leur importance actuelle à l'évolution qui a été la leur au fil du temps et non à ce pour quoi elles avaient été initialement créées puisqu'elles ne sont pas prévues par la Constitution. Aujourd'hui, le Sénat compte 16 commissions permanentes et la Chambre des représentants 22. Les chambres ont en commun un certain nombre de commissions mixtes telles que la Joint Committee on Taxation (Commission mixte sur la fiscalité) et chacune compte également un certain nombre de commissions spécialisées (select committees) dans des domaines de la législation et de l'action gouvernementale tels que les affaires étrangères, la défense, le système bancaire, l'agriculture, le commerce, les finances, etc. Tous les projets de loi déposés dans l'une ou l'autre des deux chambres sont renvoyés pour examen et recommandation devant une commission qui peut les approuver, les modifier, les rejeter ou n'en faire aucun cas. Ils n'ont guère de chances de venir en discussion à la Chambre des représentants ou au Sénat s'ils n'ont pas d'abord obtenu l'approbation de la commission. Pour qu'une commission soit dessaisie de l'examen d'un projet de loi, il faut qu'une motion dans ce sens soit signée par 218 membres de la Chambre des représentants ou par la majorité des membres du Sénat. Dans la pratique, une telle procédure aboutit rarement.

71. Le parti majoritaire dans chacune des deux chambres a la haute main sur le déroulement des travaux des commissions. Les présidents en sont choisis en réunion privée (caucus) par les membres du parti majoritaire dans cette chambre ou par des groupes de membres spécialement désignés. Les partis minoritaires sont représentés dans les commissions proportionnellement à leur importance numérique dans chaque chambre.

72. Les projets de loi (bills) émanent de l'initiative des commissions permanentes, ou de celle des commissions spécialisées créées pour étudier tel ou tel aspect de la législation ou encore du président ou de l'initiative gouvernementale. Les citoyens ou des organisations extérieures au Congrès peuvent faire des propositions de loi aux membres du Congrès ou en déposer à titre individuel. Tous les projets de loi doivent être appuyés par un membre au moins de la chambre devant laquelle ils sont déposés. Ils sont ensuite envoyés devant les commissions désignées à cet effet qui peuvent décider de tenir une série d'audiences publiques (public hearings) au cours desquelles tenants et adversaires des projets exposent leurs points de vue. Par le biais de cette procédure, qui peut durer des semaines voire des mois, le public participe à l'élaboration des lois.

73. Après qu'une commission a réservé un accueil favorable à un projet de loi, le texte proposé peut alors être examiné dans une des chambres. Au Sénat, le règlement n'impose pour ainsi dire aucune limite à la durée des débats. A la Chambre des représentants, compte tenu du nombre élevé des membres qui la composent, le Rules Committee d'ordinaire fixe des limites. A l'issue de la discussion, le projet est mis aux voix pour être adopté, rejeté, ajourné (mis de côté) ou renvoyé devant la Commission. Voté par une chambre, le projet est soumis à l'autre. Si celle-ci le modifie, il peut être renvoyé devant la première pour être de nouveau mis aux voix, ou un conference committee composé de membres des deux chambres recherchera un compromis.

74. Quand le projet a été adopté par les deux chambres, il est transmis au président qui doit encore l'approuver pour qu'il acquière force de loi. Le président, en général, a le choix entre signer le projet qui devient alors une loi ou opposer son veto. Dans ce dernier cas, le projet doit, pour prendre force de loi, être approuvé de nouveau à la majorité des deux tiers des deux chambres. Si le président refuse de signer le projet ou d'opposer son veto, le projet devient loi, sans avoir été signé par le président, 10 jours après lui avoir été soumis (dimanches non compris) sauf - seule exception à cette règle - lorsque, après avoir envoyé le projet de loi au président, le Congrès entame des vacances parlementaires avant l'expiration du délai de 10 jours; par son refus d'agir, le président oppose ainsi au projet de loi un veto indirect dit "pocket veto".

#### Pouvoirs de contrôle et d'enquête du Congrès

75. Les fonctions qu'exerce le Congrès en matière de contrôle et d'enquête sont parmi les plus importantes dont il est investi. Elles consistent notamment à vérifier que les lois adoptées sont bien entrées en vigueur, à s'assurer qu'elles sont appliquées par le pouvoir exécutif et à enquêter sur les qualifications et la valeur professionnelle des membres et des fonctionnaires des autres pouvoirs. Des enquêtes sont également menées afin de déterminer les besoins à l'avenir dans le domaine législatif. Il n'est pas rare que les commissions fassent appel à des experts de l'extérieur pour qu'ils les aident dans cette tâche (investigative hearings) et étudient tel ou tel sujet en détail.

76. Les pouvoirs conférés au Congrès en matière de contrôle et d'enquête ont pour corollaire important de lui permettre par exemple de rendre publics les enquêtes et leurs résultats. Ainsi, presque toutes les séances des commissions d'enquête sont ouvertes au public et largement rapportées par les médias et celles que le Congrès consacre à cette question sont pour les législateurs un outil important qui leur permet d'informer les citoyens et de sensibiliser le public aux questions d'intérêt national. Ces pouvoirs lui permettent également de contraindre des témoins réticents à déposer et d'assigner pour entrave à la bonne marche du Congrès (contempt of Congress) ceux qui refusent de déposer et pour faux témoignage (perjury) ceux qui, sous la foi du serment, altèrent consciemment la vérité.

### 3. Le pouvoir judiciaire

77. Le troisième volet du gouvernement fédéral, le pouvoir judiciaire, est constitué par un ensemble de tribunaux, y compris des juridictions inférieures réparties à travers le pays, avec au sommet la Cour suprême des Etats-Unis. Sont de la compétence du pouvoir judiciaire fédéral les affaires mettant en jeu la Constitution, les lois fédérales et les traités conclus par les Etats-Unis, la marine et le droit maritime; celles auxquelles sont parties des ambassadeurs, des ministres et des consuls de pays étrangers aux Etats-Unis ou encore le gouvernement des Etats-Unis; enfin celles qui opposent des Etats (ou leurs citoyens) à des pays étrangers (ou leurs citoyens ou sujets). Dans la pratique, les tribunaux fédéraux ont à connaître la plupart du temps d'affaires qui relèvent du droit fédéral ou de la courts' "diversity" jurisdiction (compétence interétatique en cas de litige opposant des citoyens d'Etats différents de l'Union).

78. Les tribunaux fédéraux sont également compétents pour connaître des affaires tant civiles - indemnisation et autres formes de réparation - que pénales relevant du droit fédéral. L'article III de la Constitution institue la Cour suprême des Etats-Unis et confère au Congrès le pouvoir de créer d'autres tribunaux fédéraux selon que de besoin. L'article premier habilite le Congrès à créer des tribunaux; au nombre de ceux qui ont été créés en vertu de cet article, on peut mentionner les tribunaux territoriaux, certains tribunaux du district de Columbia, les cours martiales, les tribunaux législatifs et les administrative agency adjudicative procedures (procédures administratives d'adjudication).

79. La Constitution sauvegarde l'indépendance du pouvoir judiciaire en prévoyant que les juges fédéraux conserveront leur charge "tant qu'ils auront une bonne conduite", en pratique à vie ou jusqu'à ce qu'ils prennent leur retraite ou démissionnent, encore qu'un juge qui commet une faute dans l'exercice de ses fonctions puisse être mis en accusation devant le Sénat par la Chambre des représentants (impeached) dans les mêmes conditions que le président ou d'autres responsables du gouvernement fédéral. Les juges fédéraux sont nommés par le président avec l'accord du Sénat. Au total, ils sont approximativement 1 000 et le pouvoir judiciaire fédéral emploie quelque 28 000 personnes.

#### La Cour suprême

80. La Cour suprême est la plus haute instance judiciaire des Etats-Unis et la seule qui soit spécifiquement créée par la Constitution. Ses décisions sont sans appel. Le Congrès a le pouvoir de fixer le nombre des juges siégeant à la Cour, actuellement un Chief Justice (Président) et huit Associate Justices (conseillers ou assesseurs); il a aussi, dans certaines limites, le pouvoir de décider de la nature des affaires dont elle peut être saisie mais il ne peut modifier les pouvoirs attribués à la Cour suprême par la Constitution elle-même.

81. La Cour suprême n'est saisie en première instance (c'est-à-dire directement et non en appel) que de deux sortes de litiges : ceux qui impliquent des dignitaires étrangers et ceux dans lesquels un Etat est partie.

Dans tous les autres cas, la Cour suprême est saisie en qualité de juridiction d'appel des décisions rendues par les tribunaux fédéraux inférieurs ou divers tribunaux des Etats. Le droit d'appel n'est pas automatique dans tous les cas, toutefois, et la Cour suprême jouit d'un large pouvoir d'appréciation dans le choix des affaires qu'elle examine. Une part importante de son travail consiste à examiner la constitutionnalité des lois et des décrets. Ce pouvoir de contrôle judiciaire n'est pas expressément prévu par la Constitution; il résulte plutôt de l'interprétation de la Constitution par la Cour et est énoncé dans l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Marbury c. Madison [5 U.S. Supreme Court Reports (1 Cranch) 137 (1803)] qui a fait jurisprudence et où elle a déclaré qu'"un acte législatif contraire à la Constitution ne peut avoir force de loi" et a fait remarquer qu'"il est absolument du ressort et du devoir des instances judiciaires de préciser la loi". La doctrine du contrôle judiciaire s'applique également aux activités des gouvernements des Etats et des collectivités locales.

82. La Cour ne doit pas nécessairement rendre ses arrêts à l'unanimité; une majorité simple suffit à condition que six juges prennent part à la décision. En cas de désaccord, la Cour publie d'ordinaire une opinion de la majorité et une opinion de la minorité ou opinion dissidente, toutes deux pouvant faire jurisprudence pour de futurs arrêts de la Cour. Il arrive fréquemment que des juges forment une opinion individuelle lorsqu'ils sont en accord avec une décision mais pour des motifs différents de ceux de la majorité.

#### Les cours d'appel et les districts courts (tribunaux fédéraux de première instance)

83. Les cours d'appel se situent au deuxième échelon le plus élevé du système judiciaire fédéral. Elles sont actuellement au nombre de 12, réparties à travers le territoire des Etats-Unis divisé en autant de circonscriptions dites appellate circuits. Elles examinent en appel dans leurs circonscriptions respectives les décisions rendues par les districts courts (tribunaux fédéraux de première instance). Elles sont également habilitées à examiner les arrêtés des agences de réglementation indépendantes telles que la Federal Trade Commission (Commission fédérale du commerce) lorsque les mécanismes de recours internes de ces dernières ont été épuisés et qu'un désaccord important subsiste sur des points de droit. Il existe en outre une treizième cour d'appel qui examine en appel les décisions rendues par certaines juridictions spécialisées. Quelque 180 juges siègent dans les diverses cours d'appel.

84. Au-dessous des cours d'appel se trouvent les federal district courts. Les 50 Etats sont divisés en 89 circonscriptions de façon à ce que les plaideurs aient facilement accès à la justice. Il existe en outre des districts courts dans le district de Columbia, le Commonwealth de Porto Rico, le Commonwealth des îles Mariannes septentrionales et les territoires de Guam et des îles Vierges. Le Congrès fixe les limites des circonscriptions en fonction de la population, de la superficie et du volume de travail. Certains Etats (tels que l'Alaska, Hawaii, l'Idaho et le Vermont) constituent chacun une circonscription alors que les grands Etats (tels que ceux de New York, de la Californie et du Texas) sont subdivisés en quatre circonscriptions chacun. Le pays compte, au total, quelque 650 juges de district fédéraux.

### Les juridictions spéciales

85. Outre les tribunaux fédéraux de compétence générale, il a fallu de temps à autre créer des juridictions spécialisées dont la plus importante peut-être est la U.S. Court of Federal Claims créée en 1855 pour statuer sur les créances pécuniaires concernant les Etats-Unis. D'autres juridictions spéciales sont la U.S. Tax Court (spécialisée dans la fiscalité), la Court of Veterans Appeals (juridiction devant laquelle se pourvoient en appel les anciens combattants) et la Court of International Trade (Tribunal du commerce international) qui est seule compétente pour connaître des actions civiles portant sur les droits ou quotas frappant les marchandises importées.

### Les tribunaux militaires

86. Il existe un système distinct de tribunaux pour la justice militaire. Le personnel militaire est assujéti au Code unifié de justice militaire (Uniform Code of Military Justice) pour les questions touchant à la discipline. En cas de délit ou crime présumé, une enquête est ouverte et si les faits s'avèrent exacts, l'affaire est portée devant l'instance compétente. Une sanction de caractère non judiciaire pourra être prononcée ou l'un des tribunaux militaires - il en existe de trois ordres - sera saisi. Tout accusé qui comparait devant une cour martiale jouit de tous les droits inscrits dans la Constitution, notamment celui d'être représenté gratuitement par un conseil compétent. Si cette juridiction prononce une condamnation allant d'un an au moins de prison à la peine capitale ou encore décide la révocation de l'intéressé du service auquel il est affecté, le verdict est automatiquement réexaminé par la court of military review de ce service. Ces juridictions, qui sont composées d'avocats militaires (et parfois civils) expérimentés servant en qualité de juges, examinent les minutes du procès à la recherche d'erreurs de droit ou de fait. Les décisions sont susceptibles d'appel devant la cour d'appel militaire (court of military appeals) où siègent cinq juges civils. En cas de décision défavorable, l'intéressé peut se pourvoir devant la Cour suprême des Etats-Unis à titre discrétionnaire.

### Rapports entre les tribunaux fédéraux et les tribunaux des Etats

87. Tout au long de l'histoire des Etats-Unis, un jeu complexe de rapports s'est établi entre les tribunaux fédéraux et les tribunaux des Etats. D'ordinaire, les tribunaux fédéraux ne sont pas saisis des affaires liées aux lois des Etats. Toutefois, les tribunaux des Etats peuvent être appelés à connaître d'affaires pour lesquelles les tribunaux fédéraux sont compétents et à statuer sur celles-ci. Ainsi, ces deux systèmes judiciaires ont une compétence exclusive dans certains domaines et conjointe dans d'autres. Si l'on considère qu'il existe 50 systèmes de tribunaux d'Etat différents qui comportent souvent des organes judiciaires inférieurs (tels que les county courts et les city courts), sans oublier les systèmes judiciaires des territoires insulaires, celui du district de Columbia et d'autres entités non étatiques, il y a plus de 2 000 tribunaux ayant une compétence générale et quelque 18 000 circonscriptions judiciaires ayant une compétence générale ou limitée aux Etats-Unis. De nombreux Etats disposent d'un grand nombre de tribunaux à compétence très limitée, par exemple l'Etat de New York

(qui a 2 300 town justice courts et village justice courts) et du Texas (qui compte quelque 850 municipal courts (tribunaux de première instance à compétence limitée) et 920 justice of the peace courts).

### C. Les gouvernements des Etats

88. La structure des gouvernements des 50 Etats n'est pas sans rappeler à bien des égards celle du gouvernement fédéral : chaque Etat possède une constitution, un pouvoir exécutif, un pouvoir législatif et un pouvoir judiciaire. Le gouverneur de l'Etat est le chef de l'exécutif, mais les Etats ne confèrent pas toujours les mêmes pouvoirs à leur gouverneur; certains jouissent de pouvoirs étendus, d'autres moins. Les législatures de tous les Etats se composent de deux chambres, à l'exception du Nebraska qui est monocamériste. Leurs effectifs varient considérablement. Les plus grandes sont, entre autres, celles du New Hampshire (424 représentants), de la Pennsylvanie (253) et de la Géorgie (236), et les plus petites celles du Nebraska (49) et de l'Alaska (60). La plupart des systèmes judiciaires des Etats sont calqués sur le système fédéral : juridictions de première instance et juridictions d'appel coiffées par une juridiction qui statue en dernier ressort. Trois modes de désignation des magistrats sont, relativement dans les mêmes proportions, en vigueur dans les différents Etats et territoires insulaires : dans 22 d'entre eux, les magistrats sont élus; dans 16 autres, dont le district de Columbia et 4 territoires insulaires, ils sont désignés; dans 18 enfin, dont Guam, ils sont en un premier temps nommés, puis maintenus dans leurs fonctions lors d'une élection ultérieure.

89. Les gouvernements des Etats sont dotés de pouvoirs étendus. Chaque Etat est fondamentalement une entité souveraine, libre de promulguer et de faire appliquer des lois et des mesures qui lui sont propres, sous réserve uniquement des pouvoirs que la Constitution délègue en la matière au gouvernement fédéral. Le pouvoir d'un Etat, de ses villes et de ses communes, d'imposer des règles en vue d'assurer la sauvegarde de l'intérêt général, est connu traditionnellement sous le terme de pouvoir de police (police power) qui englobe, outre l'application des lois, l'agriculture, les routes et la surveillance des véhicules à moteur, l'ordre public et son maintien, la délivrance de licences de caractère professionnel, la réglementation de l'industrie et du commerce interétatique, ainsi que des aspects étendus de l'éducation, de la santé publique et de la protection sociale. L'interprétation de la Constitution d'un Etat incombe exclusivement aux tribunaux de cet Etat. Ce n'est qu'en cas de conflit direct avec le droit fédéral ou avec la Constitution fédérale, ou si le gouvernement fédéral a "préempté" le domaine, que la loi de l'Etat ne prime plus ou est déclarée nulle. Le maintien de l'autorité gouvernementale pour l'essentiel au niveau de l'Etat et au niveau local sert généralement à garder l'autorité entre les mains du peuple.

90. Historiquement, la répartition de l'autorité entre les Etats et le gouvernement fédéral est l'un des points forts du système fédéral. Bien que les pouvoirs du Congrès soient limités et que les pouvoirs qui ne sont pas expressément délégués au gouvernement fédéral soient réservés aux Etats ou au peuple, c'est au XXe siècle que le pouvoir législatif national a fait l'objet d'une interprétation judiciaire de plus en plus étendue. Il existe aujourd'hui une abondante législation fédérale relative à de nombreux domaines

qui, il y a un siècle, auraient été considérés comme exclusivement du ressort des Etats. Cet élargissement de l'autorité fédérale, en particulier durant la deuxième moitié de notre siècle, a eu un résultat positif, celui d'accroître la protection des droits et des libertés de l'individu, en particulier en ce qui concerne les droits civils et politiques.

#### D. Autres échelons de gouvernement

91. Un nombre important de citoyens ou ressortissants des Etats-Unis qui vivent hors des 50 Etats de l'Union entretiennent cependant des liens politiques et juridictionnels avec les Etats-Unis. Il s'agit des habitants du district de Columbia, des Samoa américaines, de Porto Rico, des îles Vierges américaines, de Guam, des îles Mariannes septentrionales ainsi que des autres îles du Territoire sous tutelle du Pacifique. Le cadre politique en place dans chacun de ces territoires est en grande partie déterminé par les liens historiques qui unissent celui-ci aux Etats-Unis ainsi que par la volonté de ses habitants.

92. Le district de Columbia date de la création de la République. Il accueille la capitale de l'Union sur une portion de territoire qui n'appartient à aucun Etat. En 1783, le Congrès américain a voté la création d'une ville fédérale dont l'emplacement a été choisi par le président George Washington en 1790. En 1800, il a quitté Philadelphie pour le district qui demeure à ce jour le siège du gouvernement fédéral. Au départ, le Maryland et la Virginie ont donné une portion de leur territoire pour le district. Celle qui provenait de la Virginie lui a été rendue en 1845. Le district couvre actuellement 179,2 km<sup>2</sup> situés à la limite ouest du Maryland, vers la partie centrale, sur la rive gauche du Potomac. Les habitants du district, au nombre de 600 000 environ, sont citoyens et ont, depuis 1964, le droit de vote aux élections présidentielles. Ils élisent un délégué au Congrès des Etats-Unis ainsi qu'un maire et un conseil municipal habilités à prélever ses propres impôts. Le Congrès est en dernier ressort compétent dans un certain nombre de domaines importants, notamment les lois et le budget du district. La question de savoir si le district doit devenir un Etat est toujours activement débattue.

93. Les Samoa américaines sont un territoire non incorporé des Etats-Unis acquis en 1900 et en 1904 par un acte de cession conclu par les chefs traditionnels et ratifié par le Congrès en 1929. Les habitants, bien que ressortissants des Etats-Unis, ne votent pas aux élections fédérales; ils sont, cependant, représentés à la Chambre des représentants par un délégué élu qui n'a pas le droit de vote. Leurs droits fondamentaux sont garantis tant par la Constitution des Etats-Unis que par celle du territoire. Les Samoa américaines sont sous le contrôle administratif général du Département de l'intérieur; elles sont cependant autonomes depuis 1978 : elles comptent un gouverneur et un vice-gouverneur élus et deux assemblées (un sénat et une chambre des représentants). Elles ont aussi leur propre haute cour et cinq tribunaux de district.

94. Porto Rico, territoire des Etats-Unis depuis 1899, possède le statut d'Etat libre associé aux Etats-Unis. Les Porto-Ricains sont citoyens des Etats-Unis depuis 1917 mais ils ne peuvent voter lors des élections présidentielles. Ils élisent un "commissaire résident" du commonwealth

à la Chambre des représentants des Etats-Unis. Porto Rico a un chef de l'exécutif (gouverneur) élu par le peuple, une législature composée de deux assemblées et un pouvoir judiciaire qui comprend une cour suprême et des juridictions inférieures. Il existe également une federal district court. Le gouvernement fédéral est responsable de la politique étrangère de Porto Rico, de la défense, des services postaux, des douanes et de certaines activités dans le domaine de l'agriculture. L'avenir des liens entre Porto Rico et les Etats-Unis fait toujours l'objet de vives discussions publiques. Tout dernièrement, en novembre 1993, lors d'un plébiscite n'ayant pas force de loi, les citoyens de Porto Rico ont opté pour le maintien au sein du commonwealth bien que presque autant d'électeurs se soient prononcés en faveur de l'accession du pays au statut d'Etat de l'Union. A titre de comparaison, une petite minorité, 5 % environ, s'est déclarée en faveur de l'indépendance.

95. Les îles Vierges américaines sont un territoire non incorporé des Etats-Unis. Elles ont été achetées au Danemark en 1917; leurs résidents sont citoyens des Etats-Unis sans droit de vote aux élections fédérales. Depuis 1973, ils sont représentés par un délégué élu à la Chambre des représentants. Ils élisent leurs principaux dirigeants, leur gouverneur et leur vice-gouverneur ainsi que les 15 membres de la seule assemblée qui constitue leur législature. Les îles Vierges américaines constituent une circonscription judiciaire fédérale dont le juge est désigné par le Président des Etats-Unis.

96. Guam est un territoire non incorporé des Etats-Unis acquis par ces derniers en 1899 après la guerre hispano-américaine et administré par la marine des Etats-Unis jusqu'en 1950. Les résidents de Guam sont citoyens des Etats-Unis mais ne votent pas lors des élections fédérales; depuis 1972, ils sont représentés par un délégué à la Chambre des représentants. Le territoire est sous le contrôle administratif général du Département de l'intérieur. Les résidents élisent leur propre gouverneur, leur vice-gouverneur et les membres de l'assemblée unique de leur législature. Le tribunal de district (district court) de Guam ressemble fort à n'importe quel autre district court des Etats-Unis.

97. Les îles Mariannes septentrionales sont un commonwealth autonome ayant des liens politiques avec les Etats-Unis. Autrefois rattachée au Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique dont l'administration avait été confiée aux Etats-Unis en 1947 par l'Organisation des Nations Unies, la partie septentrionale des îles Mariannes est devenue autonome en 1976. Ses résidents sont citoyens des Etats-Unis. Ils ne participent pas aux élections fédérales, mais votent pour élire leur gouverneur, leur vice-gouverneur et les membres des deux assemblées de leur législature. Ils ont la haute main sur les affaires intérieures; le Gouvernement des Etats-Unis s'occupe de la défense et des affaires étrangères. Les îles ont adopté cette forme de gouvernement lors d'un référendum organisé en 1975 sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies.

98. Deux autres territoires qui faisaient autrefois partie du Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique sont les Etats fédérés de Micronésie, qui comprennent Ponape, Kosrae, Truk et Yap, et la République des Iles Marshall.

Tous deux sont à présent des nations indépendantes, souveraines, librement associées aux Etats-Unis. La seule entité restante du Territoire sous tutelle est la République de Palau, composée de 200 îles de l'archipel des Carolines. Ses 15 000 habitants vivent en majorité sur l'île principale de Koror. Palau est autonome depuis l'adoption en 1980 de sa constitution. En novembre 1983, les citoyens de Palau ont ratifié un accord de libre association négocié avec les Etats-Unis en 1986 qui devrait mettre prochainement fin à la tutelle et consacrer l'indépendance de Palau.

### III. CADRE GENERAL DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

#### A. Cadre juridique

99. Les principales garanties concernant les droits de l'homme et les libertés fondamentales aux Etats-Unis sont énoncées dans la Constitution et dans les lois de l'Union ainsi que dans les constitutions et les lois de plusieurs Etats et autres entités constitutives. Dans la pratique, le respect de ces garanties dépend en fin de compte de l'existence d'un pouvoir judiciaire indépendant ayant le pouvoir d'annuler les actes des autres pouvoirs en conflit avec ces garanties. Le maintien d'une forme républicaine de gouvernement reposant sur de solides traditions démocratiques, l'élection par le peuple des membres de l'exécutif et de ceux des législatures, ainsi que la protection de la liberté d'opinion, de la liberté d'expression et de la liberté de la presse par la législation depuis de nombreuses années, contribuent à protéger les droits fondamentaux contre les empiètements et restrictions des autorités.

#### La Constitution des Etats-Unis

100. Depuis sa ratification en 1789, la Constitution des Etats-Unis a fait l'objet de 27 amendements. Tout amendement doit être approuvé par les deux tiers du Congrès, ou par une convention nationale, puis ratifié par les trois quarts des Etats. Le premier des 10 amendements, connus ensemble sous le nom de "Bill of Rights" (Déclaration des droits), a été ajouté en 1791. Ces amendements ont pour objet premier de protéger les droits de l'individu qui sont le fondement du système démocratique de gouvernement. Ils restent au centre du système juridique actuel des Etats-Unis dans les termes exacts dans lesquels ils ont été rédigés il y a deux siècles, même si les droits qu'ils garantissent ont fait l'objet d'amples développements par le pouvoir judiciaire au fil du temps. Les particuliers peuvent invoquer ces droits dans toute procédure judiciaire mettant en cause les pouvoirs publics.

101. Le premier amendement garantit la liberté du culte, la liberté de parole et la liberté de la presse, le droit de réunion pacifique et le droit d'adresser des pétitions au gouvernement pour une réparation de torts causés. Le deuxième amendement interdit au gouvernement fédéral d'empiéter sur le droit des citoyens de détenir et de porter des armes, eu égard à la nécessité de disposer d'une "milice bien réglée". Le troisième amendement dispose que des militaires ne peuvent pas être logés chez un particulier sans son consentement. Le quatrième interdit les perquisitions, arrestations et saisies arbitraires.

102. Les quatre amendements suivants ont trait au système judiciaire. Le cinquième amendement interdit de juger une personne pour un crime pour lequel elle n'a pas été mise en accusation par un jury (indictment by a grand jury), ou de la juger une deuxième fois pour une même infraction ou de la sanctionner en l'absence des garanties prévues par la loi. Il précise, en outre, qu'un accusé ne peut être contraint de témoigner contre lui-même. Le sixième amendement garantit à l'accusé le droit à un jugement prompt et public par un jury impartial et le droit à un avocat et il dispose que les témoins seront tenus d'assister au procès et de déposer en présence de l'accusé. Le septième amendement garantit le droit à un jugement par jury pour tout litige de caractère civil portant sur un montant supérieur à 20 dollars des Etats-Unis. Le huitième amendement interdit les cautions ou amendes excessives ainsi que les châtiments cruels ou inhabituels.

103. Les deux derniers des dix premiers amendements contiennent une déclaration très générale sur l'autorité de la Constitution. Le neuvième proclame que la liste des droits mentionnés n'est pas exhaustive et que le peuple a d'autres droits non spécifiés dans la Constitution. Le dixième prévoit - et c'est un point important - que les pouvoirs que la Constitution ne délègue pas au gouvernement fédéral ou dont elle n'interdit pas l'exercice aux Etats sont réservés aux Etats ou au peuple.

104. Les amendements à la Constitution postérieurs au "Bill of Rights" couvrent des sujets très divers. Le quatorzième est l'un des plus importants. Il contient une définition claire et simple de la citoyenneté et énonce des garanties plus larges en matière de respect de la légalité, d'égalité de traitement et d'égale protection de la loi. Adopté en 1868, il a été interprété dans le sens que les garanties énoncées dans le "Bill of Rights" s'appliquent aux Etats. D'autres amendements limitent le pouvoir judiciaire dévolu au gouvernement de la nation, modifient le mode d'élection du président, interdisent l'esclavage, protègent contre la discrimination en matière de droit de vote fondée sur la race, la couleur, le sexe ou un état antérieur d'esclavage, étendent les pouvoirs du Congrès en matière d'imposition aux revenus et instituent l'élection par le peuple des membres du Sénat des Etats-Unis.

105. La Constitution stipule explicitement qu'elle est la "loi suprême du pays". Cela signifie que lorsque la Constitution d'un Etat ou une loi adoptée par la législature d'un Etat ou par le gouvernement fédéral est en conflit avec la Constitution fédérale, elle est dénuée d'effet. Les arrêts rendus par la Cour suprême des Etats-Unis et les jugements des juridictions fédérales inférieures depuis deux siècles ont confirmé et renforcé la doctrine de la suprématie de la Constitution.

#### Les constitutions des Etats

106. Comme il est indiqué plus haut, les droits que protègent la Constitution et les lois fédérales le sont sur l'ensemble du territoire avec généralement un minimum garanti à chaque individu sur le sol des Etats-Unis. La législation d'un Etat ne peut donc offrir aux citoyens une protection inférieure à celle qui est garantie par la Constitution, mais les Etats peuvent, par contre, assurer une plus large protection des droits civils et politiques. Durant la période de promotion la plus intense des droits civils et politiques

- ces 30 dernières années - les tribunaux fédéraux ont largement occupé le devant de la scène. De ce fait, les tribunaux des Etats ont donc été moins souvent appelés à statuer sur des questions touchant aux droits civils. Peu à peu cependant, ils ont été amenés à trancher sur des questions d'ordre constitutionnel touchant aux droits de l'homme et, dans bien des cas, ils ont estimé que les constitutions des Etats assuraient une protection supérieure aux exigences de la Constitution fédérale. Alors qu'aucune décision n'a été prise sur la liberté laissée aux tribunaux des Etats de donner de leur constitution une interprétation plus large que de la Constitution fédérale, la Cour suprême a en fait confirmé la décision rendue par la juridiction d'un Etat à savoir que le droit à la liberté d'expression et le droit de pétition reconnus par la Constitution de l'Etat considéré étaient plus larges que le droit visé par le premier amendement de la Constitution fédérale. [Centre commercial Prune Yard c. Robins, 447 U.S. 74 (1980), qui a confirmé l'arrêt rendu par la Cour suprême de Californie dans l'affaire Robins c. Centre commercial Prune Yard, 592 P.2d 341 (Cal. 1979)].

107. Les tribunaux des Etats ont donné à leurs constitutions une interprétation plus large que ne l'exige la Constitution fédérale dans un certain nombre de domaines, notamment en ce qui concerne la liberté de parole, la liberté de religion, le service public et le droit à la vie privée. Les constitutions des Etats diffèrent considérablement par leur longueur, leurs détails et leur ressemblance avec la Constitution fédérale. Il s'ensuit qu'une décision d'un tribunal d'un Etat, tout en élargissant peut-être un droit protégé par la Constitution fédérale, peut être motivée par des considérations très différentes de celles qui seraient à la base d'une décision prise par une juridiction fédérale dans un cas similaire.

108. En ce qui concerne la liberté de religion et la séparation entre l'Eglise et l'Etat, les constitutions des Etats de l'Idaho et du Nebraska, par exemple, requièrent une séparation plus rigoureuse entre l'Eglise et l'Etat que ne l'exige le premier amendement. Ainsi, s'appuyant sur le fait que la Constitution de l'Etat interdit de manière large que les pouvoirs publics apportent une aide à une institution n'appartenant pas à l'Etat, la Cour suprême du Nebraska a jugé inconstitutionnelle une loi autorisant le prêt de manuels scolaires aux écoles des paroisses; se fondant sur des motifs analogues, la Cour suprême de l'Idaho a annulé une loi autorisant les cars de ramassage scolaire mis à la disposition des élèves par les pouvoirs publics à transporter ceux qui se rendaient dans une école privée [Gaffney c. State Department of Education, 220 N.W.2d 550 (Neb. 1974); Epeldi c. Engelking, 488 p.2d 860 (Id. 1971)]. Alors que la Cour suprême des Etats-Unis avait estimé que la présentation d'une scène de la nativité dans un édifice public ne constituait pas une violation de l'Establishment Clause, la Cour suprême de la Californie a néanmoins été d'avis que la Constitution de l'Etat, qui interdisait de montrer une préférence pour telle ou telle autre secte religieuse, prohibait la présence d'une croix illuminée dans un lieu public lors de la célébration des fêtes de Noël et de Pâques [Lynch c. Donnelly, 465 U.S. 668 (1984); Fox c. ville de Los Angeles, 587 P.2d 663 (Cal. 1978)].

109. Les tribunaux des Etats ont également donné une interprétation plus large au niveau de l'Etat que la Cour suprême au niveau fédéral du droit à l'égalité d'accès aux prestations de l'Etat. En 1980, la Cour suprême des Etats-Unis a estimé que, si les femmes ont le droit d'avorter, elles n'ont pas un droit

au niveau fédéral à un soutien financier et à des prestations maladie pour un avortement [Harris c. McRae, 448 U.S. 297 (1980)]. La Cour suprême du Massachusetts, par contre, a estimé qu'en vertu de la Déclaration des droits du Massachusetts, lorsque l'Etat alloue des fonds publics pour la procréation et la santé en général, il doit faire preuve d'une "réelle neutralité" à l'égard de cette allocation et, par conséquent, financer les avortements aussi [Moe c. Secretary of Administration, 417 N.E.2d 387 (Mass. 1981)].

110. Les tribunaux des Etats ont également estimé que le droit à la vie privée, tel qu'il est énoncé dans la législation de l'Etat, peut être bien plus large que celui que garantit en termes vagues la Constitution de l'Union au sens que lui donne la Cour suprême. La Cour suprême de l'Alaska, par exemple, a estimé que la consommation de marijuana chez soi relevait des dispositions de la Constitution de l'Etat relatives à la vie privée. Voir Breese c. l'Etat, 501 P.2d 159 (Alas. 1972).

111. En dépit de ces exemples, les tribunaux des Etats ne sont pas tous également enclins à trouver dans les constitutions des Etats des garanties plus grandes que celles offertes par l'Union. Qualifiée de "fédéralisme judiciaire", la pratique a parfois été vivement critiquée et considérée comme une méthode inefficace de protéger les droits de l'individu.

#### Les lois

112. Il n'existe aucune loi ni aucun mécanisme unique par lequel les libertés et les droits fondamentaux de l'homme sont garantis ou mis en oeuvre dans le système juridique des Etats-Unis. Ce sont plutôt les lois nationales qui assurent une protection générale par la mise en oeuvre des dispositions de la Constitution mentionnées plus haut et diverses lois instituant des recours judiciaires ou administratifs.

113. Ainsi, au niveau fédéral, la protection constitutionnelle donnée par la clause relative à l'égalité de protection (Equal Protection Clause) du quatorzième amendement contre la discrimination par les gouvernements des Etats fondée sur la race, la couleur ou l'origine nationale a été appliquée au gouvernement fédéral par le biais du cinquième amendement. Elle a également été complétée par un certain nombre de lois fédérales, notamment les lois sur les droits civils (Civil Rights Acts) de 1866 et de 1871 (qui protègent le droit à la propriété et la liberté de conclure des contrats et prévoient des recours au niveau fédéral pour les particuliers victimes de discrimination arbitraire par des personnes agissant sous couvert d'une loi), le Civil Rights Act de 1964 (qui assure l'égalité de traitement dans les lieux publics, la non-discrimination dans les programmes financés par le gouvernement fédéral et la non-discrimination dans l'emploi), le Voting Rights Act de 1965 (qui invalide les conditions discriminatoires à remplir pour être électeur) et le Fair Housing Act de 1968 (qui prévoit le droit à la non-discrimination en matière de logement). De même, en matière de discrimination fondée sur le sexe, les personnes bénéficient des garanties contenues dans l'Equal Protection Clause, l'Equal Pay Act de 1963 (à travail égal salaire égal), le Civil Rights Act de 1964 (non-discrimination dans les politiques et pratiques en matière de recrutement et d'emploi), les Education Amendments de 1972 (qui assurent l'égalité entre les sexes en matière d'éducation), l'Equal Credit Opportunity Act (égalité d'accès

et non-discrimination en matière de crédit), le Fair Housing Act (non-discrimination en matière de logement) et le Pregnancy Discrimination Act de 1978 (loi sur la discrimination en matière de grossesse). La protection contre la discrimination fondée sur l'âge est assurée par l'Age Discrimination in Employment Act de 1967 (qui interdit la discrimination en matière d'emploi à l'égard des travailleurs ou demandeurs d'emploi âgés de 40 ans ou plus). Le Civil Rights of Institutionalized Persons Act de 1980 protège les handicapés mentaux placés dans des établissements publics. Bien que les handicapés soient depuis longtemps protégés contre la discrimination dans l'administration fédérale, une série de garanties importantes et plus larges a été récemment ajoutée avec la promulgation de l'Americans with Disabilities Act de 1990 qui interdit la discrimination contre les personnes handicapées en matière d'emploi dans les établissements publics, dans les services administratifs des Etats et des collectivités locales et dans les transports publics. L'Indian Civil Rights Act de 1968 impose le respect des droits fondamentaux des tribus tels que le droit à la liberté de parole et à la liberté de culte, le respect de la légalité et l'égalité de protection.

114. La plupart des Etats et des grandes villes ont adopté leurs propres lois et règlements administratifs pour protéger et promouvoir les libertés et les droits fondamentaux. Le plus souvent les garanties assurées par la législation des Etats sont calquées sur celles que prévoient la Constitution de l'Union et le droit fédéral. Ainsi, les constitutions et les lois des Etats protègent les personnes contre la discrimination en matière de logement, d'emploi, d'hébergement, de crédit et d'enseignement. Par exemple, une loi du Minnesota interdit la discrimination en matière de vente ou de location d'habitations [Minnesota Statute, par. 363.03 (1992)]. Au Massachusetts, il est illégal de refuser d'engager ou de licencier une personne pour des motifs discriminatoires ou de faire de la discrimination en matière d'éducation [Massachusetts Annotated Laws, ch. 151B, par. 4; ch. 151C, par. 1 (1993)]. La Californie exige pour chacun "la liberté et l'égalité" en ce qui concerne les avantages, installations, privilèges et services des établissements commerciaux [Code civil de la Californie, par. 51 (1993)]. Le Texas interdit la discrimination en matière de crédit ou de prêt [Texas Revised Civil Statutes Annotated, art. 5069-207 (1993)].

115. A des degrés divers, les Etats peuvent fournir une protection supérieure au minimum requis par le droit fédéral. Ainsi, au Massachusetts, la protection contre la discrimination en matière d'emploi s'étend à la discrimination fondée sur les tendances sexuelles [Massachusetts Annotated Laws, ch. 151B, par. 4 (1993)]. Le Street Terrorism Enforcement and Protection Act de la Californie dispose que nul ne peut "être l'objet d'intimidations ou de voies de fait ou la cible d'activités de groupes et d'individus violents" pour des raisons fondées sur la race, la couleur, la croyance, la religion, l'origine ethnique, le sexe, l'âge, les tendances sexuelles ou le handicap [Code pénal de la Californie, par. 186.21 (1993)]. Le Texas interdit la discrimination dans les services d'urgence médicale [Texas Health and Safety Code Annotated, par. 311.02 (1993)].

#### Dérogations autorisées par l'état d'exception

116. Ni la Constitution ni les lois fédérales ne prévoient la déclaration d'un état d'exception général comportant la suspension du fonctionnement

normal du gouvernement ou autorisant de déroger aux droits fondamentaux. Au contraire, l'exigence fondamentale pour une forme républicaine de gouvernement, les fonctions générales des trois pouvoirs du gouvernement fédéral et la plupart des droits civils et politiques fondamentaux dont jouissent les citoyens sont tous énoncés dans la Constitution et demeurent ainsi toujours en vigueur, même en période de crise.

117. La seule exception à cette règle concerne le privilège de l'ordonnance d'habeas corpus. L'article premier, paragraphe 9, alinéa 2, de la Constitution dispose que ce privilège ne pourra pas être suspendu "sauf si, en cas de rébellion ou d'invasion, la sécurité publique l'exige". On considère qu'il appartient au Congrès de suspendre ce privilège; le président Lincoln, durant la guerre civile, a suspendu ce privilège mais en demandant l'autorisation du Congrès [Ex Parte Bollman, 8 U.S. (4 Cranch) 74, 101 (1807); Ex Parte Merryman, 17 Federal Cases 144 (No. 9487) (Circuit Court District of Maryland, 1861) (le juge de circuit Taney a jugé nulle et non avenue la suspension du privilège par Lincoln)]. Ce privilège n'a été suspendu que trois autres fois, toujours par décision du Congrès.

118. Au niveau national, la loi interdit de manière générale le recours aux forces armées pour assurer le respect des lois dans l'Union. Toutefois, le président est autorisé, dans des cas limités, à ordonner le recours aux troupes fédérales pour aider les autorités étatiques et locales à faire face à la violence, à réprimer les insurrections et à faire respecter le droit fédéral. Il peut également proclamer l'état d'urgence lorsqu'une catastrophe frappe le pays (en cas, par exemple, de tremblement de terre, d'ouragan, d'inondation ou de sécheresse), ce qui lui permet d'apporter des secours et une assistance d'urgence aux gouvernements des Etats, aux collectivités locales et aux victimes. La législation, cependant, ne permet pas au pouvoir exécutif de s'arroger les responsabilités des pouvoirs législatif ou judiciaire du gouvernement fédéral ou de s'arroger les pouvoirs des Etats.

119. D'autres lois permettent au président de proclamer l'état d'urgence à l'échelon national pour des motifs liés aux affaires étrangères ou à des accords économiques internationaux (de façon, par exemple, à servir de base à la mise en oeuvre des sanctions internationales décrétées par le Conseil de sécurité des Nations Unies ou un autre organisme international compétent). Ces lois permettent d'infliger des sanctions civiles et pénales à ceux qui se livrent à des activités interdites mais elles demeurent soumises aux restrictions fixées par la Constitution et n'autorisent pas de déroger aux droits fondamentaux de l'homme ou d'intervenir dans le fonctionnement normal du gouvernement.

120. En vertu de la législation des Etats et des arrêtés pris par les autorités locales, les autorités compétentes (gouverneurs des Etats, maires des grandes villes, responsables des comtés) peuvent prendre diverses mesures d'urgence en application du "police power" de caractère général afin de faire face aux situations d'urgence (par exemple, en imposant le couvre-feu en cas de troubles civils, une quarantaine en cas de problèmes de santé publique, des restrictions sur l'eau en période de sécheresse). Alors que le "police power" est du ressort des Etats en vertu de la Constitution, les mesures prises à ce titre ne peuvent restreindre les droits protégés au niveau fédéral ni les amputer. Ainsi, l'individu reste en tout temps au bénéfice

des garanties prévues par la Constitution, conserve ses droits et peut contester devant les tribunaux la manière dont les pouvoirs spéciaux sont exercés. En règle générale, l'exercice de pouvoirs spéciaux par le gouvernement - à n'importe quel échelon - fait l'objet d'un examen judiciaire particulièrement attentif en cas d'atteinte aux libertés et aux droits de la personne. Dans plusieurs cas connus, la Cour suprême des Etats-Unis a abrogé des mesures prises par le président en situation d'urgence.

#### B. Les autorités responsables

121. Les trois pouvoirs du gouvernement fédéral se partagent la responsabilité en matière de protection et de promotion des droits fondamentaux découlant de la Constitution et des lois de l'Union. Il appartient au président d'assurer le respect des lois. Il incombe principalement à la Division des droits civils du Ministère de la justice d'assurer le respect effectif de la législation sur les droits civils. Il s'agit notamment des lois sur les droits civils mentionnées plus haut ainsi que des dispositions pénales spécifiques qui interdisent la privation délibérée des droits inscrits dans la Constitution par des fonctionnaires agissant dans le cadre ou sous les apparences de la légalité, par collusion ou sous la contrainte ainsi que la répression violente d'activités protégées par la juridiction fédérale. En outre, la plupart des autres agences ont des divisions des droits civils qui veillent au respect de ces droits dans leur ressort.

122. La U.S. Commission on Civil Rights, organe officiel indépendant relevant de l'exécutif, recueille et étudie des informations sur la discrimination ou les dénis en matière d'égalité de protection des lois pour des raisons fondées sur la race, la couleur, la religion, le sexe, l'âge, le handicap, l'origine nationale ou encore dans l'administration de la justice dans des domaines tels que les droits électoraux, l'application des lois relatives aux droits civils et l'égalité de chances en matière d'éducation, d'emploi et de logement. Elle procède également à une évaluation des lois fédérales et mesure l'efficacité des programmes du gouvernement pour l'égalité des chances et fait office de centre d'échange d'informations sur les droits civils. Elle effectue des enquêtes pour le président et le Congrès et formule des recommandations à leur intention, mais n'a aucun pouvoir d'exécution indépendant.

123. L'Equal Employment Opportunity Commission, organisme lui aussi indépendant du pouvoir exécutif, a pour fonction d'éliminer la discrimination fondée sur la race, la couleur, la religion, le sexe, l'origine nationale, l'invalidité ou l'âge dans tous les aspects des relations professionnelles. Elle enquête sur des cas présumés de discrimination, fait des constatations sur la base des éléments recueillis, tente de trouver une solution lorsqu'il y a discrimination, engage des poursuites et conduit des programmes d'assistance bénévole au profit des organisations d'employeurs, des organisations syndicales et des organisations communautaires. Elle est chargée d'assurer la surveillance de toutes les activités destinées à mettre en pratique l'égalité des chances en matière d'emploi, s'agissant des fonctionnaires fédéraux et des candidats à un emploi fédéral, y compris en matière de discrimination à l'égard des personnes handicapées.

124. Au niveau de l'Etat et au niveau local, il existe divers mécanismes de protection et de promotion des droits fondamentaux. Au niveau des Etats,

leur mise en oeuvre relève de l'Attorney General's Office (services du procureur général) ou des divers services qui s'occupent des droits civils ou des droits de l'homme au sein des administrations des Etats ou au niveau des comtés. C'est le cas par exemple de la Commission du Massachusetts pour la lutte contre la discrimination, du Département des droits de l'homme de l'Illinois de la Commission des droits de l'homme du comté de Cook (Illinois), du California Fair Employment and Housing Department (Département pour l'équité en matière d'emploi et de logement de Californie) et de la Commission des droits de l'homme du Texas. Les municipalités d'un grand nombre de villes importantes ont également mis en place des services ou des commissions chargés d'examiner les questions se rapportant à la discrimination et aux droits civils. Leur approche varie; certains concentrent leurs efforts sur l'application des lois destinées à lutter contre la discrimination en matière de logement et d'emplois, d'autres favorisent le développement communautaire et les stratégies visant à trouver une solution aux problèmes dans le domaine des droits de l'homme. C'est le cas, par exemple, de la Commission des droits de l'homme de Boston (Massachusetts), de la Commission des relations humaines de Chicago (Illinois), de la Commission des relations humaines de Los Angeles (Californie) et de la Commission des droits de l'homme d'Austin (Texas).

125. Des organisations non gouvernementales jouent également un rôle important dans la protection et la promotion des droits de l'homme aux Etats-Unis. Des associations professionnelles telles que l'American Bar Association (barreau américain), les divers barreaux des Etats et les barreaux locaux fournissent des conseils juridiques et servent de tribunes où développer les prises de position sur l'évolution de la législation et sur des sujets intéressant les droits de l'homme. Un certain nombre d'organisations qui s'occupent principalement des droits de l'homme jouent un rôle actif au niveau national, notamment la National Association for the Advancement of Colored People (NAACP) (Association nationale pour l'avancement des gens de couleur), le Legal Defense and Education Fund (Fonds pour l'éducation et la défense en justice), le Mexican-American Legal Defense Fund (Fonds mexicain-américain pour la défense en justice), le National Council of la Raza (Conseil national de la Raza), Amnesty International, Human Rights Watch, le Lawyer's Committee for Human Rights et l'International Human Rights Law Group. De nombreux groupes religieux, des Eglises et des organisations représentant des groupes ayant des problèmes particuliers dans le domaine des droits de l'homme (par exemple les femmes, les enfants, les handicapés, les autochtones) participent activement à l'examen et à l'application de lois intéressant ces groupes.

### C. Recours

126. Le droit des Etats-Unis prévoit tout un éventail de recours en cas de violation présumée des libertés et des droits fondamentaux. Si les recours administratifs ne permettent pas d'obtenir le résultat escompté, la principale voie de recours consiste à engager une action en justice. Toute personne qui prétend être victime d'une violation d'un des droits que protège la Constitution peut faire valoir ce droit directement en engageant une procédure judiciaire devant un tribunal d'Etat ou une juridiction fédérale. En outre, en cas de "state action" (action mettant en cause un Etat) ou dans les actions qui sont engagées "sous couvert du droit d'un Etat", la partie lésée peut, (en vertu du Civil Rights Act de 1871 (code 42 des Etats-Unis, par. 1983)), demander réparation civile du tort causé et le prononcé d'une injonction

par les tribunaux (injunctive relief) à l'encontre de l'auteur des faits. Une action en réparation peut être engagée directement contre un fonctionnaire fédéral en vertu des dispositions de la Constitution, sous réserve uniquement des divers motifs d'exonération de la responsabilité.

127. Un grand nombre de lois fédérales prévoient expressément l'application de mesures coercitives par le biais de procédures administratives ou d'actions civiles devant les tribunaux. Il existe dans tous les Etats des procédures judiciaires permettant de contester les actes de l'administration, bien que ces procédures puissent porter divers noms (par exemple "petition for review" (recours en révision)).

128. Lorsque le Congrès en dispose ainsi, le gouvernement fédéral peut intenter une action civile en vue de mettre fin à des actes ou des comportements qui portent atteinte à des droits reconnus dans la Constitution. C'est ce qui se passe, par exemple, dans le cas des principales lois relatives aux droits civils mentionnées plus haut. Ainsi, l'Attorney General peut engager des poursuites en application du Civil Rights of Institutionalized Persons Act (loi sur les droits civils des personnes placées dans une institution), pour défendre les droits de celles qui sont internées d'office dans une prison, un hôpital ou un établissement pour déficients mentaux. De même, le Voting Rights Act de 1965 (loi sur les droits électoraux) autorise l'Attorney General à engager des poursuites pour défendre le droit de vote sans discrimination fondée sur la race. Le gouvernement fédéral peut également engager des poursuites pénales contre les auteurs de violations de certains droits civils en cas, par exemple, de déni des droits de la défense consécutif à un abus du pouvoir de police et à des complicités visant à dénier les droits civils. Il peut également engager des poursuites de même nature contre toute personne ayant fait usage de la force ou menace de recourir à la force pour violer les droits d'une personne.

129. Toute personne poursuivie en application d'une loi ou dans le cadre d'un mécanisme officiel (par exemple le choix d'un jury) qu'elle estime inconstitutionnel peut le contester dans le cadre de sa défense, qu'il s'agisse de poursuites engagées au niveau fédéral ou au niveau de l'Etat. Même dans les actions civiles, l'accusé peut contester la constitutionnalité de la loi invoquée pour engager les poursuites. N'importe quel tribunal - du plus petit à la Cour suprême des Etats-Unis - peut examiner une requête en inconstitutionnalité, bien que, normalement, la question doive, pour pouvoir être examinée, être soulevée dans les plus brefs délais. Le placement en détention d'une personne en vertu d'une loi considérée comme inconstitutionnelle ou à la suite d'une procédure qui violerait un droit reconnu par la Constitution peut également être contesté par une ordonnance en habeas corpus devant le tribunal d'un Etat ou une juridiction fédérale, ou les deux. Dans une mesure limitée, une démarche de cet ordre peut être entreprise après la condamnation par le biais d'une ordonnance en habeas corpus (fédérale ou d'un Etat) ou, s'agissant d'une condamnation de type fédéral, par une motion for relief from a sentence (demande visant à supprimer la peine). Tous les Etats prévoient des recours de cette nature dans leurs procédures pénales.

#### D. Instruments relatifs aux droits de l'homme

##### Instruments multilatéraux

130. Les Etats-Unis sont actuellement parties aux instruments multilatéraux relatifs aux droits de l'homme énumérés ci-après :

- Convention relative à l'esclavage et Protocole amendant ladite convention
- Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage
- Protocole relatif au statut des réfugiés
- Convention interaméricaine sur la concession des droits politiques à la femme
- Convention sur les droits politiques de la femme
- Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide
- Convention No 105 de l'OIT sur l'abolition du travail forcé
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

131. De plus, les Etats-Unis prennent des mesures pour ratifier trois autres instruments :

- Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, pour laquelle le Sénat a donné son avis et son consentement à la ratification en 1990
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale signée par les Etats-Unis en 1966 et pour laquelle le Sénat a donné son avis et son consentement à la ratification en 1994
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

132. Par ailleurs, les Etats-Unis ont signé mais n'ont pas encore ratifié les instruments multilatéraux relatifs aux droits de l'homme ci-après :

- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
- Convention américaine relative aux droits de l'homme.

133. En outre, les Etats-Unis ont conclu de nombreux accords bilatéraux (notamment des conventions régissant les relations consulaires et des traités d'amitié, de commerce et de navigation) qui contiennent des dispositions

garantissant divers droits aux ressortissants de pays étrangers sur une base de réciprocité. Dans certains cas, ces instruments peuvent être invoqués directement devant les tribunaux des Etats-Unis.

#### Les instruments internationaux et le droit interne

134. La Constitution dispose que les instruments dûment ratifiés font partie de la législation suprême du pays, à égalité avec les lois fédérales. En conséquence, ils se substituent aux dispositions antérieures de la législation fédérale et peuvent être supplantés par des dispositions du droit fédéral adoptées ultérieurement en cas d'incompatibilité. Ayant valeur de droit fédéral, les instruments l'emportent également sur les dispositions du droit des Etats et sur les dispositions locales qui leur sont contraires. Lorsqu'ils portent sur des questions qui étaient auparavant du ressort des gouvernements des Etats et des administrations locales (par opposition au gouvernement fédéral), ils peuvent également contribuer à "fédéraliser" la question et influencer ainsi la répartition de l'autorité entre les gouvernements des Etats et le gouvernement central.

135. Historiquement, la possibilité que le pouvoir prévu par la Constitution de conclure des traités peut permettre d'annuler ou d'abroger un texte législatif émanant d'une autorité locale ou d'une autorité d'un Etat a suscité dans le pays une importante controverse politique, en particulier s'agissant des droits de l'individu. Bien qu'il soit admis que le Congrès puisse, en vertu de ce pouvoir et alors qu'il ne serait peut-être pas habilité à agir ainsi [voir Missouri c. Holland, 252 U.S. 416 (1920)], apporter des modifications à la législation des Etats et aux textes législatifs locaux, d'aucuns y voient une ingérence dans les droits réservés aux Etats par la Constitution. En conséquence, il a été souhaité que tout changement à la législation des Etats-Unis requis par la ratification d'un traité se fasse selon la procédure législative ordinaire.

136. En droit interne, les traités ainsi que les lois doivent être conformes à la Constitution; aucune disposition de traité ne deviendra règle de droit interne si elle est en conflit avec la Constitution [Reid c. Covert, 354 U.S. 1 (1957)]. Ainsi, les Etats-Unis ne peuvent accepter une obligation conventionnelle qui limite les droits protégés par la Constitution, comme c'est le cas pour l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui empiète sur la liberté de parole et la liberté d'association garanties par le premier amendement à la Constitution.

137. En conséquence, en donnant son avis et son consentement à la ratification d'un instrument relatif aux droits de l'individu, le Congrès doit examiner attentivement les dispositions de cet instrument et s'assurer qu'elles sont compatibles avec le droit des Etats et le droit fédéral en vigueur, qu'il s'agisse des dispositions de la Constitution ou de la législation. En cas de conflit entre un élément ou une disposition d'un instrument international et la Constitution, les Etats-Unis doivent faire des réserves à l'égard de cet élément ou de cette disposition, simplement parce que ni le président ni le Congrès n'ont le pouvoir de passer outre à la Constitution. Dans certains cas, il a été jugé nécessaire que les Etats-Unis précisent le sens qu'ils donnent à telle ou telle disposition d'un instrument ou à une obligation

en découlant ou qu'ils fassent une déclaration indiquant de quelle façon ils ont l'intention d'appliquer ladite disposition ou de s'acquitter de l'obligation souscrite.

#### Application des instruments internationaux

138. Dans l'ordonnancement juridique des Etats-Unis, un instrument peut être directement applicable. Il peut alors être invoqué par des particuliers parties à un litige sans qu'une loi en porte application. Mais il peut aussi ne pas être directement applicable. Ses dispositions ne peuvent alors être directement appliquées par les tribunaux en l'absence d'une loi d'application. Cette distinction entre ces deux catégories d'instruments découle de l'interprétation de l'article VI, paragraphe 2, de la Constitution par la Cour suprême. Elle ne vaut qu'en droit interne : dans l'un et l'autre cas, l'instrument lie les Etats-Unis en droit international. Ainsi, en ce qui concerne les instruments relatifs aux droits de l'homme, un instrument non applicable directement, par et en lui-même, n'accorde pas à un individu le droit d'invoquer devant une juridiction interne les garanties qu'il contient, même si les Etats-Unis demeurent tenus de reconnaître lesdites garanties.

139. Les Etats-Unis estiment que, pour autant qu'ils s'acquittent de leurs obligations et responsabilités en vertu des instruments qu'ils ont dûment ratifiés, ils restent de manière générale libres de déterminer les modalités d'application de ces instruments en droit interne. En d'autres termes, même s'ils n'ont pas explicitement accepté d'intégrer les dispositions d'un instrument dans le droit interne applicable par les tribunaux, ils peuvent mettre en oeuvre les procédures offertes par leur propre législation pour donner effet en droit interne à leurs obligations conventionnelles.

140. Pour s'acquitter des obligations conventionnelles qui leur incombent, les Etats-Unis préfèrent en général promulguer une loi d'application plutôt que de miser sur l'applicabilité directe de l'instrument. C'est ainsi que, pour mettre en oeuvre la Convention relative au génocide, le Congrès a adopté le Genocide Convention Implementation Act de 1987 (loi portant application de la Convention relative au génocide et l'a codifiée dans le texte U.S.C. 18, par. 1091 à 1193). Lorsqu'une loi d'application est nécessaire, les Etats-Unis ne déposent pas l'instrument de ratification avant qu'elle ait été promulguée. C'est la raison pour laquelle, par exemple, ils n'ont pas déposé l'instrument ratifiant la Convention relative à la torture, bien que le Sénat ait donné son avis et son consentement à la ratification de cette convention en 1990. La loi d'application n'a été adoptée par le Congrès et promulguée par le président qu'en mai 1994.

141. Les Etats-Unis n'estiment cependant pas nécessaire de promulguer une loi d'application lorsque le droit interne contient déjà des dispositions conformes aux exigences requises par l'instrument. Ici encore, le cas de la Convention relative à la torture est un bon exemple. Pour qu'elle soit définitivement ratifiée, il fallait que soit promulguée une loi habilitant les tribunaux des Etats-Unis à juger les actes de torture commis hors de leur territoire, actes qui ne tombaient pas jusqu'alors sous le coup de la législation interne, mais aucune nouvelle loi portant application de ladite convention n'a été proposée en ce qui concerne les actes de torture commis sur le sol des Etats-Unis car le droit des Etats-Unis, à tous les niveaux,

interdisait déjà ces actes de torture au sens de la Convention. De même, étant donné que les libertés et les droits fondamentaux qui sont garantis par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (autres que ceux au sujet desquels les Etats-Unis ont émis des réserves) sont depuis longtemps protégés par des dispositions tant constitutionnelles que législatives, il n'a pas été jugé nécessaire d'adopter une loi spéciale pour donner effet aux dispositions du Pacte en droit interne. Cet important instrument relatif aux droits de l'homme a donc été ratifié en 1992 peu après que le Sénat a donné son avis et son consentement.

#### IV. INFORMATION ET PUBLICITE

142. Tous ceux aux Etats-Unis qui s'intéressent aux instruments relatifs aux droits de l'homme peuvent facilement se documenter sur la question. Tous les instruments auxquels les Etats-Unis sont parties, notamment ceux qui ont trait aux droits de l'homme, sont publiés par le gouvernement fédéral, tout d'abord dans la série dite "Treaties and International Agreements Series (TIAS)", puis dans une série comportant plusieurs volumes intitulée "United States Treaties (UST) Series". Chaque année, le Département d'Etat publie une liste exhaustive de tous les instruments auxquels les Etats-Unis sont parties. Cette liste porte le nom de "Treaties in Force (TIF)". Du fait que le Sénat est tenu par la Constitution de donner son avis et son consentement à la ratification de tous les instruments, un compte rendu officiel est conservé de l'examen auquel il procède, y compris la transmission par le président au Sénat, ainsi qu'un compte rendu du débat public du Foreign Relations Committee du Sénat et son rapport au Sénat plénier, avec les décisions du Sénat.

143. Le texte de tous les instruments relatifs aux droits de l'homme (qu'ils aient été ou non ratifiés par les Etats-Unis) peut aussi être facilement obtenu auprès du gouvernement ou pratiquement de n'importe quelle bibliothèque publique ou privée puisque ces instruments figurent dans de nombreux recueils compilés par des organismes non gouvernementaux et peuvent également être consultés dans de nombreuses bases de données informatiques. Le Recueil d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme publié par l'Organisation des Nations Unies (ST/HR/1) est également largement diffusé.

144. Bien que le sujet en tant que tel ne fasse l'objet d'aucun programme d'enseignement national aux Etats-Unis, les droits constitutionnels, civils et politiques fondamentaux sont enseignés durant toute la scolarité, que ce soit à l'école primaire, dans l'enseignement secondaire, à l'université ou dans les autres établissements d'enseignement supérieur. La plupart des établissements d'enseignement supérieur publics ou privés dispensent des cours sur le droit constitutionnel dans leurs facultés de sciences politiques. L'étude du droit constitutionnel est obligatoire dans les facultés de droit et la plupart d'entre elles à présent donnent des cours avancés ou spécialisés sur les droits civils et politiques, la législation contre la discrimination et les domaines connexes. Presque toutes ont à leur programme l'étude du droit international, y compris le droit fondamental relatif aux droits de l'homme. Plusieurs manuels ont été publiés dans ce domaine, notamment des suppléments documentaires contenant les textes des instruments relatifs aux droits de l'homme les plus importants. Les nombreuses organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme qui existent aux Etats-Unis,

et qui travaillent librement, contribuent également à faire connaître et comprendre les droits et les normes nationales et internationales qui les régissent.

145. En ce qui concerne tout particulièrement le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, c'est en 1978 que cet instrument a été transmis pour la première fois au Sénat (message du président des Etats-Unis par lequel était transmis le texte de quatre instruments relatifs aux droits de l'homme, 95ème législature du Congrès, deuxième session, Exec. E, 23 février 1978). La partie des actes du Sénat consacrée à l'examen de cette question a également été publiée (débat du Foreign Relations Committee du Sénat, 102ème législature du Congrès, première session, 21 novembre 1991, Senate Hearing, 102-478; rapport du Foreign Relations Committee du Sénat, Exec. Rept., 102-23, 24 mars 1992; 102 Congressional Record S4781-4784 (numéro du 2 avril 1992). Le texte intégral du Pacte a également paru au journal officiel du gouvernement fédéral (voir 58 Federal Register 45934-45942, No 167, 31 août 1993). Des exemplaires du Pacte ont aussi été envoyés à l'Attorney General de chaque Etat et entité constitutive des Etats-Unis, et il leur a été demandé en outre d'en adresser une copie aux fonctionnaires concernés. La question de la ratification par les Etats-Unis et le texte du Pacte ont également été portés à l'attention des barreaux des Etats. Les fonctionnaires du gouvernement ont participé à diverses réunions dans des universités et des établissements professionnels pour mettre l'accent sur l'importance de la ratification par les Etats-Unis.

146. Enfin, l'avis et la participation de diverses organisations non gouvernementales et d'autres spécialistes des droits de l'homme ont été demandés et pris en considération lors de l'établissement du présent rapport, auquel une large diffusion sera assurée auprès du public, ainsi que par l'intermédiaire de groupes intéressés tels que les barreaux et les organisations de défense des droits de l'homme.

-----