

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LES FRONTIÈRES

N° 165

MICHEL FOUCHER Frontières : rejet, attachement, obsession	5
SABINE DULLIN Le réveil des frontières intérieures	15
JEAN-MARC SOREL Le droit des frontières : panorama en 3D	27
CATHERINE WIHTOL DE WENDEN Frontières, nationalisme et identité politique	39
FRANÇOIS ALABRUNE Les frontières de la France	51
MYRIAM BENLOLO CARABOT La transformation de la notion de frontière dans l'Union européenne	65
PASCAL LAMY Les nouvelles frontières de l'économie	81
BÉATRICE GIBLIN Rapports de force et conflits frontaliers	89

EL MOUHOU B MOUHOUD
Les frontières visibles et invisibles
des migrations internationales 99

ALEXANDRA NOVOSSELOFF
Les murs de séparation, une somme de contradictions 113

CHRONIQUES

KIBESSOUN PIERRE CLAVER MILLOGO
La Cour pénale internationale : une juridiction controversée ? 125

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} octobre – 31 décembre 2017)

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT ET CÉLINE LAGEOT 137

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} octobre – 31 décembre 2017)

JEAN GICQUEL ET JEAN-ÉRIC GICQUEL 155

Summaries 185

LES FRONTIÈRES SONT ÉTUDIÉES PAR

FRANÇOIS ALABRUNE, ministre plénipotentiaire, juriste, directeur des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, membre de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye.

MYRIAM BENLOLO CARABOT, professeure de droit public à l'université Paris-Nanterre. Spécialiste de la citoyenneté européenne et des questions migratoires, elle dirige une publication collective à paraître sur l'Union européenne et les migrations (Larcier-Bruylant, 2018) et a écrit récemment sur le « territoire » de l'Union dans Pierre d'Argent (dir.), *Droit des frontières internationales* (Pedone, 2016).

4 SABINE DULLIN, historienne, professeure des universités à l'IEP de Paris. Spécialiste de la Russie et des frontières en temps de communisme et de guerre froide, elle a notamment publié *La Frontière épaisse. Aux origines des politiques soviétiques* (Éditions de l'EHESS, 2014), *Les Frontières mondialisées* (PUF, 2015) et *Atlas de la guerre froide* (Autrement, 2017).

MICHEL FOUCHER, géographe, ancien ambassadeur, titulaire de la chaire de géopolitique appliquée au Collège d'études mondiales (FMSH). Outre le classique *Fronts et frontières, un tour du monde géopolitique* (Fayard, 1988), il a publié en particulier *Le Retour des frontières* et *Vers un monde néo-national ?* (CNRS Éditions, 2016 et 2017).

BÉATRICE GIBLIN, géographe, professeure émérite des universités, fondatrice de l'Institut français de géopolitique (université Paris 8), directrice de la revue de géographie et de géopolitique *Hérodote*, fondée par Yves Lacoste.

PASCAL LAMY, président d'honneur de l'institut Jacques-Delors, commissaire européen de 1999 à 2004, directeur général de l'Organisation mondiale du commerce de 2005 à 2013. Il a récemment publié *Où va le monde ?* (Odile Jacob, 2017).

EL MOUHOUB MOUHOUD, professeur d'économie à l'université Paris-Dauphine, directeur du groupement de recherches international Développement des recherches économiques euro-méditerranéennes (CNRS). Il est notamment l'auteur de *Mondialisation et délocalisation des entreprises* (5^e éd., La Découverte, 2017) et de *L'Immigration en France* (Fayard, 2017).

ALEXANDRA NOVOSSELOFF, docteure en science politique, chercheuse senior invitée à l'International Peace Institute à New York, chercheuse associée au centre Thucydide de l'université Paris 2 Panthéon-Assas. Elle a récemment publié *Des murs entre les hommes* (avec Frank Neisse, La Documentation française, 2015) et *Des ponts entre les hommes* (CNRS Éditions, 2018).

JEAN-MARC SOREL, professeur de droit public à l'École de droit de la Sorbonne (université Paris 1), fondateur et ancien directeur de l'Institut de recherche en droit international et européen de la Sorbonne. Il est également avocat et conseil dans des affaires auprès de la Cour internationale de justice.

CATHERINE WIHTOL DE WENDEN, politologue, juriste, directrice de recherche émérite au CNRS (CERI), enseignante à l'IEP de Paris et à l'université La Sapienza de Rome. Elle est notamment l'auteure de *La Question migratoire au XXI^e siècle* (3^e éd., Presses de Sciences Po, 2017).

MICHEL FOUCHER

FRONTIÈRES :
REJET, ATTACHEMENT,
OBSESSION

5

Périmètres de l'exercice d'une souveraineté et l'un des paramètres de l'identité politique en tant que cadre de la définition d'une citoyenneté, les frontières sont des marqueurs symboliques, nécessaires aux nations en quête d'un dedans pour interagir avec un dehors. Pas d'Hermès sans Hestia et réciproquement. Sans cette dualité, comment se sentir membre d'une communauté politique, d'une nation ou d'un ensemble multinational, capable de décider de son destin ?

Au-delà de l'histoire et de la géopolitique, il s'agit d'abord d'anthropologie, qui invite à admettre la polarité de l'espace humain bien exprimée dans les mythologies anciennes avec la double configuration d'un dedans rassurant, clôturé, stable, et d'un dehors inquiétant, ouvert, mobile. Les Grecs anciens l'avaient décrite sous la forme d'un couple de divinités unies et opposées : Hestia et Hermès.

« Passer un pont, traverser un fleuve, franchir une frontière, c'est quitter l'espace intime et familier où l'on est à sa place pour pénétrer dans un horizon différent, un espace étranger, inconnu, où l'on risque, confronté à ce qui est autre, de se découvrir sans lieu propre, sans identité. [...] Pour qu'il y ait véritablement un dedans, encore faut-il qu'il s'ouvre sur le dehors pour le recevoir en son sein. Et chaque individu humain doit assumer sa part d'Hestia et sa part d'Hermès. Pour être soi, il faut se projeter vers ce qui est étranger, se prolonger dans et par lui. Demeurer enclos dans son identité, c'est se perdre et cesser d'être. On se connaît, on se construit par le contact, l'échange, le commerce avec l'autre. »

Voilà ce qu'écrivait l'historien de l'Antiquité grecque Jean-Pierre Vernant, à l'occasion du soixantième anniversaire du Conseil de l'Europe, en 2009,

dans un court texte gravé sur une plaque de cuivre placée sur le pont de l'Europe entre Kehl et Strasbourg, franchissant le Rhin, ancienne ligne de front devenue paisible frontière.

REJET DES LIMITES ?

Dans la doxa contemporaine, la frontière, au sens de limite politique internationale reconnue, est appelée à s'effacer. Cette conviction est partagée par des courants influents, dont la convergence ne laisse pas d'étonner, comme le montre l'esquisse typologique qui suit.

6 L'idéal d'un *borderless world* fut énoncé dès 1990 par des théoriciens « mondialisateurs » qui visaient à mettre sur un marché élargi des produits standards, quelles que soient les cultures et les trajectoires économiques. Ken'ichi Ōmae, l'auteur du slogan, exprimait la puissance montante des firmes technologiques japonaises, dont Sony fut l'emblème. L'Organisation mondiale du commerce fut l'outil d'une ouverture généralisée des marchés qui facilita la réorganisation des chaînes de production à l'échelle mondiale. La destination de ce puissant mouvement économique est atteinte par les désormais fameux Gafam (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft), qui font fi des frontières fiscales, seules buttes témoins de la mission régaliennne des États. La Commission européenne, pourtant dominée par une approche très libérale, doit lutter, avec succès, pour réimposer des règles.

À la pratique « sans frontière » des acteurs de l'hypermodernité s'est ajoutée, dans la décennie 2010, la rhétorique régressive d'abolition des frontières, au Moyen-Orient d'abord, mise en scène par les destructions de postes-frontières entre la Syrie et l'Irak, comme on peut le voir dans une vidéo de Daech (groupe État islamique) diffusée à l'été 2014 sur « la fin de Sykes-Picot » (accords de partage de l'Orient arabe en deux zones d'influence française et britannique, signés en 1916), qui annonçait que le nouveau califat abolirait toutes les frontières de l'Orient¹.

L'idéologie spatiale en islam militant était en réalité porteuse d'un nouvel ordre géographique, nommé d'après des configurations idéalisées d'un islam des origines fantasmé : Khorasan, Bilad el-Cham... Après des années de conflits civils internationalisés, les États nés en Orient au début du xx^e siècle se sont avérés plus solides qu'attendu, au prix de destructions humaines tragiques. La dichotomie entre un *dar al-islam*

1. Islamic State of Iraq and al-Shâm, « The End of Sykes-Picot » (vidéo), Jihadology.net, 29 juin 2014.

(domaine de l'islam) et un *dar al-kufr* (espace des mécréants) ne reste soutenue que par les groupes djihadistes. L'ordre westphalien, fondé sur le primat de la souveraineté des États, s'est imposé à l'ordre islamique (comme le prouve la position du parti Ennahdha, en Tunisie, qui a situé sa lutte pour un ordre politico-religieux dans le seul cadre national).

On rencontre un discours de rejet chez certains historiens du continent africain (tel Achille Mbembe²) qui considèrent que l'abolition des frontières africaines serait le dernier stade de la décolonisation. Le courant unitariste a des adeptes, à la suite de Kwame Nkrumah, et les panafricanistes qui l'incarnent insistent à juste titre sur l'importance des regroupements régionaux. Ces derniers sont d'ailleurs en cours, entre États saharo-sahéliens souverains, pour affronter les menaces politico-militaires provoquées par des sectes djihadistes qui se jouent des frontières.

De fait, les États africains ont assumé dès 1964 (déclaration du Caire de l'Organisation de l'unité africaine) les configurations héritées de la (courte) période coloniale et un ambitieux programme de démarcation est en cours depuis 2007, sous l'égide de l'Union africaine. Plus frappante est la réactivation par certains groupes radicaux de formations historiques précoloniales, comme le Kanem-Bornou (par Boko Haram, dans le Nord-Est du Nigeria) ou le califat du Macina (par le nouveau Front de libération du Macina). Ce dernier exprime la frustration de populations peules du delta intérieur du Niger et non une volonté de redécoupage territorial.

Sur un tout autre registre, la question migratoire en Europe a été l'occasion de production d'une littérature de rejet des frontières largement assimilées à des barrières et à des murs. Il est vrai que les États de l'Union européenne avaient poussé très loin leur pratique de libre circulation intérieure. On avait négligé la gestion des limites extérieures, d'autant que l'extension continue de l'Europe de l'Union tenait lieu de politique extérieure.

Les agressions conçues à l'extérieur et des pressions migratoires exceptionnelles ont menacé de disqualifier l'un des fondements de la construction européenne, la libre circulation; les opinions publiques rappellent les États néolibéraux à leurs devoirs régaliens: garantir la liberté et la sécurité. Régler les confins (*finis regere*, comme on l'écrivait au XVIII^e siècle) est une exigence collective.

Placer le curseur au point d'équilibre entre responsabilité et solidarité est délicat et mérite un débat démocratique serein. Rétablir la visibilité des

2. « Abolir les frontières coloniales en Afrique », *Courrier international*, 26 mai 2017.

frontières colmate l'anxiété culturelle, parfois fantasmée, face aux bruits et aux fureurs du monde. Est-ce suffisant ? La dialectique du cloisonnement et de l'ouverture joue en longue durée : du front à la frontière (ou l'inverse, en cas de crises), de la ligne de souveraineté à l'interface, de la clôture au passage. Loin d'être une barrière, la frontière moderne et civilisée est un ensemble linéaire de points de franchissement. La bonne frontière, dans les espaces à régime démocratique, est à la fois ouverte et contrôlée.

8 Pour d'autres adeptes d'un rejet, la frontière resterait pourtant le dernier obstacle à abattre car elle contredirait l'utopie d'un monde globalisant enjoint de se soumettre au principe du droit généralisé de libre circulation des individus : le contrôle est présenté comme attentatoire à la liberté, une régression face à la modernité incarnée par la mobilité. L'abolition des frontières serait un progrès, leur rétablissement un regrès, la libre traversée un droit de l'homme imprescriptible, le filtre une aberration condamnable.

Ce sans-frontiérisme d'un nouveau genre récuse la nécessité politique d'une distinction spatiale : eux et nous. Sans cette limite symbolique, comment se sentir membre d'une communauté nationale et politique, comme citoyen et non comme individu ? L'humanisme sert de paravent à la liquidation du politique au profit de l'économique : « Libérer au maximum l'économie de la régulation politique, considérée comme une entrave à sa bonne marche. C'est dans ce cadre qu'il faut comprendre la mondialisation et la marginalisation des États-nations en tant qu'obstacles à l'empire global du marché », a relevé Marcel Gauchet³.

Est-il donc raisonnable, sur le plan politique, d'envisager les questions migratoires exclusivement en termes de droits humains, selon la ligne du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, classant tous les migrants comme des réfugiés sans les distinguer de ceux ayant des motivations économiques ? Comment organiser la mobilité plutôt que faire subir et subir la migration ? Pourquoi ne pas conclure des contrats entre pays d'origine et pays de destination ?

Sur le fond, peut-on accepter le principe d'un universalisme radical « en vertu duquel il n'y a que des individus à la surface de la planète qui doivent pouvoir s'installer où ils veulent en fonction de leurs intérêts » ? (« Ce qui implique qu'il n'existe plus de communauté politique capable de définir ses relations avec l'extérieur. »⁴) On ne peut donc réduire

3. *Comprendre le malheur français*, Paris, Stock, 2016, p. 316.

4. *Ibid.*, p. 40.

la problématique des frontières contemporaines à la seule dimension migratoire, comme c'est le cas depuis 2015. En témoigne le parti pris de l'exposition intitulée « Frontières » et présentée au Musée national de l'histoire de l'immigration, à Paris, entre janvier et mai 2016, alors qu'elle traite en réalité de questions migratoires, sujet distinct dans sa genèse, ses modalités et ses conséquences.

ATTACHEMENT : LE RETOUR DES FRONTIÈRES

« La » frontière, objet générique, est donc souvent condamnée en tant que réminiscence archaïque. « Dans un monde démilitarisé et ouvert aux échanges, la frontière perd son sens⁵. » Elle devient un reliquat anachronique dans un monde supposé « post-westphalien »⁶. Or elle s'est avérée résiliente. Certes, le phénomène frontalier suscite un malaise culturel lorsque dominant les lectures confondant limite et barrière, contrôle et coercition. Une frontière n'est pas un tracé abstrait mais une institution, inscrite dans le droit et structurante, issue de conflits et de traités, de négociations et de décisions. La franchir aisément ne l'annule pas.

9

Les sociétés où nous vivons sont des « sociétés de l'histoire » et également des « sociétés géographiques », insérées dans un contexte contemporain déterminé, qui nous affecte même s'il nous échappe. La globalisation engage des États souverains, et l'État le plus « mondialisateur » d'entre eux, les États-Unis, est tellement attaché à ses droits régaliens qu'il a tendance à les imposer à l'extérieur par ses lois d'application extraterritoriale (sanctions tous azimuts, restrictions imposées aux firmes occidentales en Iran et ailleurs).

La perception d'un excès d'ouverture aux vents du grand large globalisé explique, sinon ce retour, du moins cette réaffirmation des frontières, et pas seulement en raison des défis sécuritaires et des enjeux migratoires. La frontière est le lieu d'exercice de fonctions régaliennes permanentes. Abolir les frontières reviendrait à nier les États.

Un rappel historique semble opportun, à ce point de la réflexion : les frontières, terme assez récent généralisé, en France, par la conscription (qui s'effectuait sur les enveloppes de l'État), sont contemporaines

5. Jacques Lévy et Michel Lussault (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003, art. « Frontière ».

6. « La fin d'une définition westphalienne des limites internationales, c'est-à-dire fondée sur la traduction territorialement linéaire de l'équilibre des forces entre les États, implique que l'expérience de la frontière se différencie des conditions de l'appartenance citoyenne » (Anne-Laure Amilhat Szary, *Qu'est ce qu'une frontière aujourd'hui ?*, Paris, PUF, 2015).

des États qui ont tous une assise territoriale. En français, « frontière » procède de *frontier*, qui vient de *front* – « Y m'est tard que demain soit pour aller voir l'Anglais en frontière », propos attribué à Jeanne d'Arc par les *Mystères du siège d'Orléans*, qui mettent en scène le siège de la ville par les Anglais (1428-1429)⁷. La frontière est le lieu où l'ennemi survient. Et l'histoire longue de l'Europe est celle du passage du front, de la ligne de front, à la frontière, pacifiée et donc ouverte.

Ce processus de civilisation de la violence a pris du temps et a connu une accélération à la fin des guerres de Trente Ans (1618-1648), lorsque les traités de 1648, dits de Münster ou de Westphalie, y mirent fin en inventant certains attributs de l'État moderne à la souveraineté reconnue par ses pairs. Le principe de base fut énoncé ainsi : *cujus regio, ejus religio* (à chaque prince sa religion). Il s'est agi de séparer géographiquement les religions sur terre en quelque sorte après avoir tracé une limite entre l'ici-bas et l'au-delà, autrement dit en séparant la religion du politique. La frontière offrait la garantie de pratiquer sa religion en sécurité, après « la distanciation de l'Au-delà des affaires de la Cité » : « Les Modernes réussirent à “civiliser” la violence, au cadre protecteur que s'est constitué l'État, entre sécularisation des institutions, défense des droits, édification des frontières, sécurité des citoyens... » selon l'analyse de François Saint-Bonnet⁸.

À cet égard, la comparaison entre la guerre de Trente Ans et le conflit interminable du Moyen-Orient⁹ – où la dimension d'opposition irréductible entre deux interprétations de l'islam, chiite et sunnite, est aiguës par les ambitions très laïques des puissances régionales – offre des perspectives de compréhension efficaces et peut-être de solution face à un djihadisme radical adepte d'un « monde sans frontières », c'est-à-dire de conquête. On l'a noté plus haut.

Après 1648 vint le temps, en Europe, des négociations de délimitation des frontières et de cartographie des limites. Et le modèle européen de frontières linéaires s'étendit au reste du monde. Deux cent cinquante-deux mille kilomètres de frontières internationales terrestres en 2018, et toujours des contentieux : Inde et Chine, Inde et Pakistan, Russie et Ukraine, Maroc et Espagne, l'Irlande à nouveau. Nous vivons donc dans un monde resté westphalien dans ses ressorts, avec ses revendications

7. Paris, Le Livre de Poche, 2002.

8. *À l'épreuve du terrorisme. Les pouvoirs de l'État*, Paris, Gallimard, 2017.

9. Cf. le discours de l'auteur lors de l'université d'été de la Défense, à Bordeaux, en 2014.

territoriales, sa compétition juridique pour les ressources et l'affirmation de puissance projetée en zones d'influence, qui se délimitent autour de métafrontières.

OBSESSION DES FRONTIÈRES ?

L'obsession contemporaine des frontières fait écho à la catégorie de la « borne » qu'Emmanuel Kant, dans sa réflexion sur les champs de la connaissance des mathématiques et des sciences de la nature, opposait à la « limite » (*die Schrancke versus die Grenze*): « Les limites supposent toujours un espace qui se trouve à l'extérieur d'un endroit déterminé et qui enclot cet endroit; les bornes n'exigent rien de tel: ce sont seulement des négations¹⁰. » *Die Grenze* est le terme allemand pour « frontière », proche du *granica* des langues slaves et qui provient de *Kreuz*, la croix tracée sur les arbres à couper pour inscrire une limite dans les layons des régions forestières.

11

En s'inspirant de cette distinction afin de l'appliquer au territoire, on pourrait considérer que la première est une notion négative, d'interdiction, qui ne signale que son en deçà, alors que la limite (le limes des arpenteurs romains chargés du cadastre puis plus tard des stratèges militaires en campagne) est une notion positive qui circonscrit et fait signal au-delà. L'une est de fait, l'autre de droit. La borne renvoie au processus de cloisonnement soutenu par les États en quête de sécurité et qui contraste avec la multiplication des faits de circulation et d'ouverture; elle signale une mondialisation négative et une banalisation des pratiques sécuritaires.

Le cas le plus spectaculaire d'obsession des frontières est incarné par la promesse du président des États-Unis, Donald Trump, d'édifier un « mur, grand, beau, puissant » à la frontière mexicaine. Promesse qui sera tenue: l'ordre présidentiel a été signé cinq jours après sa prise de fonction. Le 27 juillet 2017, le Congrès a approuvé un budget de 1,6 milliard de dollars pour l'extension d'une clôture frontalière et le renforcement de la barrière existante sur trois segments (784 millions de dollars pour une nouvelle clôture de trente-deux miles et 498 millions pour un mur en levée dans la vallée du Río Grande au Texas, ainsi que des travaux de consolidation à San Diego). Ce montant a été inclus dans la partie « Défense, vétérans et énergie » du projet de budget 2018 (pour un montant total de 788 milliards de dollars), les démocrates ayant échoué à obtenir

10. *Prolégomènes à toute métaphysique future qui pourra se présenter comme science* (1783), Paris, Vrin, 1993, p. 164.

un vote séparé et négatif qui aurait pu être soutenu par les républicains élus dans des circonscriptions à fortes communautés immigrées.

C'est donc le contribuable américain qui financera les travaux. Les coûts totaux ne sont pas connus et, lors d'une audition au comité de la sécurité intérieure et des affaires gouvernementales du Sénat, John Kelly, chef de l'administration présidentielle, a admis qu'il était improbable qu'un mur s'étende de « la mer à la mer brillante » et qu'il n'était pas en mesure d'avancer un montant de son coût total, même si circule une estimation de 22 milliards de dollars donnée dans un rapport du département de la Sécurité intérieure. En septembre 2017, un choix de huit prototypes de portions de mur en métal et en béton, de cinq mètres et demi à neuf mètres de hauteur, vient d'être exposé à San Diego, en face de Tijuana. Le coût en est de 20 milliards de dollars. Un concours est
12 ouvert, qui sera tranché par les gardes-frontières et les ingénieurs. Le ministère des Affaires extérieures mexicain avait prié les cimentiers du Mexique de ne pas répondre aux appels d'offres, comme ils étaient en droit de le faire dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Il semble qu'il ait été écouté.

Cette obsession est une mise en scène infantile et électoraliste du durcissement frontalier. Or ce projet n'est ni populaire (62 % des sondés s'y opposent) ni bipartisan (74 % des républicains sont pour, contre 8 % des démocrates – mais le chiffre s'abaisse à 63 % pour les républicains élus à moins de cinq cents kilomètres de la frontière)¹¹. Pour la simple raison que l'interface américano-mexicaine a créé une vaste région linéaire intégrée, unique au monde et animée par près d'une cinquantaine de villes jumelles qui ont fait de la limite étatique une ressource.

Les échanges transfrontaliers dépassent le milliard et demi de dollars par jour; les *maquiladoras* (usines d'assemblage installées au Mexique par des firmes états-uniennes et asiatiques) tournent à plein; une culture métisse s'est formée, depuis des générations, autour de la dyade américano-mexicaine, la plus active et la plus légalement traversée du monde, dans quarante-huit villes-frontières jumelles: 189 millions de passagers, 42 millions de piétons, 11 millions de camions. Pour le seul port d'entrée de San Ysidro, ce sont 28 millions de personnes et 11,4 millions de véhicules. La frontière est une interface qui structure la vie et les activités quotidiennes.

De plus, la fin des flux mexicains vers les États-Unis, observée depuis 2013 après quatre décennies de migration continue, résulte bien plus du

11. Pew Research Center, 8 mars 2017.

développement économique au Mexique et de la chute de la fécondité que du renforcement dissuasif de la *Border Patrol* et des rapatriements. La plus grande vague migratoire vers les États-Unis en provenance d'un seul pays – 12 millions de résidents actuels, la plupart entrés illégalement – est terminée; le flux semble s'inverser et il y a plus de retours, par regroupement familial au Mexique, que d'entrées.

La rhétorique murale, à contre-courant des réalités démographiques, humaines et culturelles, incarne une idéologie plus substantielle de remise en cause de l'ouverture économique (menaces sur l'ALENA et postures protectionnistes contre l'Europe et la Chine) et démographique, puisque Donald Trump soutient un projet de loi visant à réduire de moitié en dix ans le nombre d'étrangers admis légalement aux États-Unis (un million de cartes vertes octroyées par an). Ces positions sont cohérentes avec les revendications de la base électorale composite qui a assuré son élection : nativistes, classes ouvrières et moyennes obsédées par la perception d'un risque de déclassement, incertitudes sur la réalité du « rêve américain », sentiment d'une perte de maîtrise des effets de la globalisation enclenchée pourtant sous Ronald Reagan. La Chine est désormais plus à l'aise dans l'économie mondialisée : c'est l'arroseur arrosé.

13

C'est donc le symptôme de la fin d'un cycle d'influence mondiale appuyée par une politique d'attraction fondée sur des valeurs d'ouverture. L'inquiétude et les frustrations d'un électorat – la demande politique – qui soutient une telle idéologie de repli – l'offre du président actuel des États-Unis – renseignent sur les limites atteintes par le consensus fondateur autour de l'égalité des chances par le travail et la prise de risque, base de l'adhésion démocratique américaine. Ce consensus semble contredit par un système de classes désormais clos dans sa partie moyenne et supérieure. Et la perception d'un blocage interne ne peut que déboucher sur une fermeture à l'extérieur, illusoire mais rassurante. L'offre a trouvé son public. On aurait donc tort de n'y voir qu'une anomalie américaine.

*

L'écho rencontré par les rhétoriques frontalières les plus extrêmes ou les plus simplistes, car discordantes d'avec la réalité d'un monde ouvert et en interaction – dont la dyade américano-mexicaine est l'exemple accompli –, appelle une réponse politique. Il en va, en Europe, de la nation comme de la frontière, dont elle est l'enveloppe : leur dénégation persistante a conduit à un retour brutal du refoulé, qui s'énonce comme une exigence de protection et de sécurité.

Les politistes s'accordent désormais à pointer le clivage majeur dans l'offre politique entre sociétés ouvertes et sociétés fermées. Or ce retour de limites rendues invisibles par la mondialisation économique comporte, à mon sens, une dimension éminemment positive dès lors qu'il rappelle la place des États, des nations et des constructions politiques dans l'histoire des humains.

Les marqueurs symboliques sont nécessaires à toute vie collective, y compris et surtout pour s'ouvrir et tirer parti des interactions offertes par un monde interdépendant. Savoir se situer dans le temps et dans l'espace est une des conditions de la conscience collective. À défaut, on se condamnerait à l'acosmisme, au refus du monde qui caractérise les peuples privés de toute confrontation à l'altérité. Un monde borné est-il un horizon souhaitable ?

R É S U M É

Le retour des frontières ne peut que surprendre ceux qui avaient confondu la moindre visibilité de ces limites régaliennes et leur disparition dans un monde définitivement globalisé sous l'emprise de l'économie. La frontière marque la nécessaire limite entre un dedans et un dehors, fondement de toute conscience politique collective. Et il revient aux pouvoirs de « régler les confins », afin de nouer des relations civilisées avec les autres nations.

LE RÉVEIL DES FRONTIÈRES INTÉRIEURES

L'Union soviétique a parfois été décrite comme un vaste appartement communautaire dans lequel chaque nation avait sa chambre meublée et décorée selon ses traditions, tandis que les Russes contrôlaient les espaces communs : la cuisine et le corridor¹. En 1991, les cloisons intérieures de l'appartement se transformèrent en frontières entre maisons indépendantes avec une difficulté pour les Russes, celle de savoir où se trouvaient les murs de leur propre maison.

15

La réflexion que je propose, à partir de cette parabole domestique sur un terrain qui m'est familier, porte sur le statut des frontières intérieures et sur les moments où ces frontières peuvent prendre une signification politique forte. Ici, j'en reste à une définition de la frontière intérieure comme limite administrative et parfois de souveraineté d'une région, d'un territoire au sein d'un État. Et je n'aborderai pas d'autres frontières intérieures non territorialisées comme celles de la citoyenneté². Il convient d'ajouter, dans le contexte de l'Union européenne notamment, qu'il peut être également intéressant de s'interroger sur les frontières des États-nations comme autant de frontières intérieures à un grand ensemble porteur d'un projet politique et de valeurs communes.

Dans ce que l'on pourrait qualifier de jeu de Lego territorial ou de système de poupées russes avec une imbrication de frontières à différentes échelles, faire sécession ou vouloir renforcer son autonomie provoque chaque fois un débat d'interprétations. Faut-il y voir une poussée du

1. Cf. notamment Yuri Slezkine, « The USSR as a Communal Apartment, or How a Socialist State Promoted Ethnic Particularism », *Slavic Review*, vol. 53, n° 2, 1994, p. 414-452.

2. Rogers Brubaker, « Migration, Membership, and the Modern Nation-State: Internal and External Dimensions of the Politics of Belonging », *The Journal of Interdisciplinary History*, vol. 41, n° 1, 2010, p. 61-78.

nationalisme identitaire ? Faut-il y déceler un geste de désaccord politique ? Bien des commentaires sur l'indépendantisme de la Catalogne ou sur le conflit russo-ukrainien en témoignent.

Pour nous, Français, l'expression de frontières intérieures semble rimer avec de vieilles réalités dynastiques ou impériales le plus souvent périphériques et éradiquées par l'élan citoyen et homogénéisateur de la Révolution française puis de la III^e République. Seule la frontière extérieure au sens d'une délimitation de la nation souveraine passant sur les Pyrénées, dans les Alpes, sur le Rhin, réunirait l'ensemble des attributs du politique. Les octrois appartiennent à la société d'Ancien Régime, les frontières linguistiques aux traditions culturelles, les limites administratives se sont modernisées en s'éloignant d'abord des traces d'anciens duchés et en se réinventant par le « pays » et la région, chers aux géographes français.

16 La dichotomie forte construite au fil du temps entre des frontières d'empire à la « souveraineté feuilletée »³ et une frontière d'État-nation aux limites intérieures dépolitisées n'est-elle pourtant pas en train de s'effacer tant dans les réalités politiques que dans les *border studies* ? Nous commencerons par cette question, pour laquelle la nouvelle histoire des empires fournit des outils conceptuels qui placent au cœur de la réflexion le politique et la souveraineté. Il faudra ensuite s'interroger sur ce qui peut motiver une revendication de sécession. L'alternative posée sera la suivante : faut-il être nationaliste pour faire sécession ? Faut-il ne pas l'être pour accepter de vivre dans un État multinational ? Comme autant d'arrêts sur image, l'histoire des débuts et de la fin de l'Union soviétique mais aussi celle des projets de réorganisation politique à l'heure de la décolonisation nous aideront à esquisser quelques hypothèses avant de conclure autour de l'idée d'une interaction cruciale entre frontière, souveraineté et politique.

LES JOINTURES DU TEMPS

Les États sont des structures composites. Ils se sont constitués dans le temps par l'agrégation ou la perte de territoires à la faveur d'alliances dynastiques et de politiques matrimoniales, de conflits de loyauté, de guerres et de conquêtes, de traités diplomatiques, de rachats, voire de plébiscites. En témoignent les titulatures complexes et longues des souverains telles celle de la reine Victoria régnant sur les possessions

3. Selon la définition de Jane Burbank et Frederick Cooper, *Empires. De la Chine ancienne à nos jours* (2010), Paris, Payot, 2011.

de l'Empire britannique, ou celle de François-Joseph à Vienne⁴. Elles intègrent les titres passés et présents.

Ainsi, l'État-empire apparaît d'abord comme un État dont le processus de construction reste apparent. La jointure entre l'État ancien et l'empire acquéreur ne s'efface pas et ne subit souvent aucune modification. Les annexions, ajouts ou pertes laissent en l'état des statuts et des droits d'autonomie qui peuvent se superposer aux législations impériales.

L'Empire russe en est un bon exemple. Lorsqu'il annexe le grand-duché de Finlande en 1809, la frontière qui sépare ce dernier de la Russie ne disparaît pas et n'est pas modifiée. Cette frontière intérieure est douanière et politique. La Finlande est gouvernée par sa propre diète (assemblée) et ses habitants ne sont pas astreints au service militaire lorsque celui-ci est établi en 1875. De même, lorsque l'Empire russe intègre la plus grande partie de l'ancien duché de Varsovie en 1815 à la faveur de la défaite de Napoléon, ce « royaume de Pologne » reste une entité nettement séparée. Le rouble n'y devient la monnaie exclusive qu'en 1841, et l'intégration monétaire, fiscale et douanière ne s'achève qu'en 1866. Le servage y est aboli depuis les réformes napoléoniennes de 1807, alors même qu'au cœur de l'Empire russe il n'est supprimé qu'en 1861.

Toutefois, avec le nationalisme russe qui devient l'idéologie officielle du régime dans la seconde moitié du XIX^e siècle, les ministres des tsars purent aller jusqu'à vouloir effacer ces frontières héritées au profit de nouvelles plus conformes au projet nationaliste orthodoxe et russo-phonie. Fut ainsi ardemment débattue à la Douma (parlement russe institué en 1905) la modification des frontières du royaume de Pologne avec le détachement de la province de Kholm. On y avait repéré lors du recensement de 1897 un cœur non polonais constitué de trois cent mille Ukrainiens (alors nommés Petits-Russes) et la création d'une nouvelle province détachée du royaume de Pologne fut alors prônée par le ministère de l'Intérieur. Le débat se poursuivit sans aboutir jusqu'en

17

4. François-Joseph I^{er}, empereur d'Autriche, roi de Hongrie et de Bohême, de Dalmatie, de Croatie, de Slavonie, de Galicie, de Lodométrie et d'Illyrie; archiduc d'Autriche; grand-duc de Toscane et de Cracovie; duc de Lorraine, de Salzbourg, de Wurtzbourg, de Franconie, de Styrie et de Carinthie, de Carniole et de Bucovine; grand-prince de Transylvanie; margrave de Moravie; duc de Haute-Silésie et de Basse-Silésie, de Modène, de Parme, de Plaisance et de Guastalla, d'Auschwitz et de Zator, de Teschen, du Frioul, de Raguse et de Zara; comte princier de Habsbourg et du Tyrol, de Kybourg, de Gorizia et Gradisca; prince de Trente et de Brixen; de Berchtesgaden et Mergentheim; margrave de Haute-Lusace et de Basse-Lusace, margrave en Istrie; comte de Hohenems, de Feldkirch, de Bregenz, de Sonneberg; seigneur de Trieste, de Kotor et de la marche de Windisch; grand-voïvode de la voïvodie de Serbie.

1912, mobilisant les nationalistes russes et ukrainiens ensemble contre l'influence polonaise. Modifier des frontières intérieures héritées apparaît en effet une tâche presque aussi difficile que changer le tracé d'une frontière internationale.

Longtemps, l'État-empire a été considéré comme une organisation politique préalable à celle de l'État-nation sur la grande frise chronologique des régimes à travers le temps. Avec l'État-nation, le développement de « l'État commun » et de politiques intégratrices (protectionnisme économique, harmonisation des législations) contribue à effacer les frontières héritées.

L'exemple français en est emblématique. Daniel Nordman a montré comment, sur le terrain et dans les mots, les fronts, les marges extérieures et les anciennes limites finissent par fusionner dans une seule ligne frontière négociée, démarquée au point de devenir un tracé intangible et évident faisant le tour de la nation⁵. La Révolution française fut le moment essentiel dans la création de cette frontière nationale qui remplaçait toutes les autres. On y plantait des arbres de la Liberté face à l'Europe encore aristocratique et monarchique, et on y pourchassait aussi, du Pays basque à la Vendée, les déloyaux, prêtres réfractaires et déserteurs.

Mais même en France il fallut bien se rendre à l'évidence : la réduction progressive des particularismes touchait à peine les provinces périphériques. En situation d'entre-deux institutionnellement, linguistiquement et culturellement, leurs affiliations pouvaient être fluctuantes. Comme l'a démontré Peter Sahllins pour la Cerdagne pyrénéenne, leurs populations pouvaient jouer de la frontière, tout en intériorisant le fait d'être français ou espagnol⁶. D'ailleurs, ni l'historien Jules Michelet ni le géographe Paul Vidal de La Blache, tous deux attentifs aux contingences, ne considéraient comme gravées dans le marbre les frontières de France, dès l'instant que l'Alsace, la Provence et la Bretagne pouvaient se retrouver et parfois se retrouvèrent dans un État voisin⁷.

En Alsace, la reconquête française à l'issue de la Première Guerre mondiale plaça l'administration et les politiques français en face d'une vraie différence : différences linguistique, culturelle mais aussi législative, les Alsaciens n'ayant jamais vécu en III^e République. Cette

5. *Frontières de France. De l'espace au territoire, XVI^e-XIX^e siècle*, Paris, Gallimard, 1999.

6. *Frontières et identités nationales. La France et l'Espagne dans les Pyrénées depuis le XVII^e siècle* (1989), Paris, Belin, 1996.

7. Marie-Claire Robic (dir.), *Le « Tableau de la géographie de la France » de Paul Vidal de La Blache. Dans le labyrinthe des formes*, Paris, CTHS, 2000.

différence inquiétait et provoqua dans les départements recouverts une politique d'identification de la population inédite avec quatre types de cartes d'identité, de A à D, selon un système de loyauté décroissante en fonction de l'ancienneté de la famille en Alsace-Moselle et de l'ascendance française. Un mouvement autonomiste marqua la vie politique en Alsace dans l'entre-deux-guerres⁸. Aujourd'hui encore, les autonomismes, au Pays basque comme en Corse, ravivent les sutures d'un territoire qu'on voudrait d'un seul tenant.

Au fond, l'État-nation ne perd jamais tout à fait, au moins en périphérie, la traçabilité d'une histoire qui le dépasse. Par ailleurs, il est arrivé à bien des États-nations d'être en même temps des États-empires s'accommodant, outre-mer, de frontières intérieures de toutes sortes et de multiples statuts.

La République française appliquait ainsi sur ses territoires coloniaux le système de l'indigénat qui déniait l'égalité des droits pourtant inscrite dans sa Constitution. Elle intégra en son sein des monarchies coloniales. L'Indochine française se forma en 1887 avec les monarchies laotienne et cambodgienne ainsi que le royaume de l'Annam-Tonkin, protectorat séparé de la Cochinchine coloniale. Après 1945, deux monarchies y constituaient les pièces maîtresses d'un système français en peine de contrer l'élan de la décolonisation : Norodom Sihanouk, que ses interlocuteurs qualifiaient de « prince charmant » khmer, et Bảo Đại, « fils du ciel » de l'Annam et créature des administrateurs français⁹. La République hébergeait ainsi des monarchies.

19

Mais l'inverse existait aussi. Certains empires inclurent des républiques. Ainsi l'Empire espagnol hébergea-t-il au tout début du XIX^e siècle l'État libre de Cundinamarca, dont la Constitution républicaine rédigée à Bogota avait été adoptée en 1811 dans le cadre de la vice-royauté de Nouvelle-Grenade¹⁰.

Monarchies en république, républiques en monarchie, les frontières intérieures révèlent différentes constructions politiques anciennes ou en devenir dans des empires qui peuvent aussi être des États-nations. On est pris de vertige.

8. Laird Boswell, « From Liberation to Purge Trials in the “Mythic Provinces” : Recasting French Identities in Alsace and Lorraine, 1918-1920 », *French Historical Studies*, vol. 23, n° 1, 2000, p. 129-162.

9. Christopher Goscha, « Monarchies coloniales et décolonisations comparées dans l'Empire français : Bao Dai, Norodom Sihanouk et Mohammed V », *Monde(s). Histoire, espaces, relations*, n° 12, 2017, p. 41-70.

10. Clément Thibaud, *Libérer le nouveau monde. La Fondation des premières républiques hispaniques, Colombie et Venezuela (1780-1820)*, Bécherel, Les Perséides, 2017.

Le rangement par langues et religions avait au sein des grands ensembles politiques un ascendant certain sur toutes les autres formes d'organisation de l'État. *Cujus regio, ejus religio* (à chaque prince sa religion) était le principe politique au sein du Saint Empire romain germanique tandis que, dans l'Empire ottoman, la communauté confessionnelle (*millet*) structurait les relations sociales. Avec l'essor des mouvements nationaux au XIX^e siècle et alors que se forgeaient les outils gouvernementaux de connaissance tels que la carte et le recensement, la catégorie nationale fut incorporée comme modalité de gouvernance. Les frontières intérieures tendirent à se nationaliser.

20 Même dans l'Empire austro-hongrois, que l'on a souvent décrit comme l'empire multinational tranquille et tolérant par excellence, la nation devient la catégorie principale du politique. L'instauration de l'égalité des droits civiques en 1867 stimula la mise en place de communautés nationales distinctes et concurrentes qui organisèrent dorénavant la vie des individus. Pour une famille tchèque, mettre son enfant dans une école allemande par souci de réussite était dénoncé comme un signe d'indifférence nationale par les élites politiques locales qui profitaient de l'autonomie et des droits accordés par la Constitution¹¹.

On connaît la fin de l'histoire : l'effondrement de l'Empire de François-Joseph et la création des nouveaux États à l'issue de la Première Guerre mondiale. En vue rétrospective, l'Empire austro-hongrois apparaît ainsi comme un incubateur de nations. Mais les acteurs politiques qui agissaient dans l'Empire avant 1914 imaginaient plutôt le maintien d'un grand ensemble politique avec des autonomies nationales fortes ou un système de fédération. C'était aussi le vœu des Alliés jusqu'au début de l'année 1918.

L'État-empire et l'État-nation, loin de s'exclure l'un l'autre, peuvent ainsi dans des configurations diverses s'accommoder l'un de l'autre et vivre ensemble. Le sentiment national a pu s'épanouir au sein de grands ensembles politiques dans lesquels les frontières intérieures délimitaient des espaces de réelle souveraineté. Cela nous amène à notre deuxième questionnement : pourquoi prendre son indépendance ? Pourquoi fait-on sécession ?

11. Pieter M. Judson, *Guardians of the Nation: Activists on the Language Frontier of Imperial Austria*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2006; Tara Zahra, *Kidnapped Souls: National Indifference and the Battle for Children in the Bohemian Lands, 1900-1948*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 2008.

FAIRE SÉCESSION

Lorsqu'on ouvre le Littré, « sécession » renvoie à deux moments historiques distincts. Histoire romaine d'abord, lorsque par trois fois la plèbe se retira en armes hors de la ville pour forcer le Sénat à reconnaître ses droits. Histoire états-unienne ensuite, lorsque les États du Sud favorables au maintien de l'esclavage font sécession et, confédérés, déclarent la guerre aux unionistes. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit de résister, mais le mot « sécession » en a conservé une parenté avec le terme stigmatisant de sédition.

Rien de péjoratif en revanche dans la notion d'indépendance convoquée pour évoquer la partition des empires. Au xx^e siècle, trois moments ressortent. À la fin de la Première Guerre mondiale s'affirme contre les empires le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, à la conférence de paix de Paris comme dans la Russie en révolution. Aussi différents soient-ils dans leurs objectifs, leurs modes de pensée et les résultats de leur combat politique, Jan Masaryk et Hô Chi Minh firent comme beaucoup d'autres le siège des Alliés vainqueurs afin d'obtenir l'indépendance de la Bohême et l'autodétermination du peuple vietnamien¹². Si Woodrow Wilson entend limiter ce droit aux peuples d'Europe centrale, Lénine, qui prend le pouvoir en octobre 1917 en Russie, relie ensemble, pour les besoins d'une révolution radicale et internationalisée, le droit des peuples européens et coloniaux à se battre contre l'impérialisme. Toutefois, le moment de la décolonisation ne prend forme qu'après la Seconde Guerre mondiale. Les indépendances se multiplient alors, l'Organisation des Nations unies change de visage. Enfin, avec l'effondrement de l'Union soviétique puis la dislocation violente de la Yougoslavie s'approfondit en Europe le processus de partition sur une base ethno-nationale. Chaque fois, d'anciennes frontières intérieures deviennent de nouvelles frontières étatiques, reconnues le plus souvent internationalement, quoique parfois contestées sur le terrain.

Le regard rétrospectif conduit à considérer ce déroulé comme inéluctable – effondrement des empires et indépendances ou sécessions selon le point de vue choisi, émergence de nouveaux États-nations. Mais, pour les acteurs de l'époque, les horizons d'attente étaient bien plus divers. Les élites nationales actives dans la transformation radicale de leur pays

21

12. Erez Manela, *The Wilsonian Moment: Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

réfléchissaient, plutôt qu'à l'indépendance, en termes de réorganisation des empires sous la forme de fédérations et d'un ensemble politique aux valeurs partagées. La sécession n'arrive alors qu'après l'épuisement des possibles et revêt la forme d'un acte de désaccord politique fort de la part d'une partie de la population.

Arrêtons-nous pour mieux comprendre les processus à l'œuvre dans l'exemple de l'Ukraine et de la Russie à trois moments de leur histoire commune.

22 Premier acte: 1917-1918. Lorsque les journées de Février font tomber la vieille autocratie tsariste en pleine Première Guerre mondiale, les Ukrainiens, sur un échiquier politique où les socialistes réformistes ou révolutionnaires dominant, n'entendent pas dissocier leur sort de celui de la Russie. À l'époque, seuls les partis politiques en Pologne et en Finlande sont majoritairement indépendantistes. Les espoirs des partis nationaux ukrainiens se portent sur l'autonomie politique dans le cadre d'une République russe fédérale et démocratique que la réunion de l'Assemblée constituante doit contribuer à établir¹³. L'Ukraine construit ainsi entre juin et novembre 1917 les fondements d'une autonomie politique face à un gouvernement central provisoire réticent. Elle se dote d'institutions avec un parlement (la Rada) et un gouvernement (le secrétariat général). Elle exige de Petrograd un budget et le droit de lever l'impôt ainsi que l'organisation de régiments ukrainiens. Elle se donne un nom, celui de « République populaire », et fixe ses frontières en intégrant les provinces majoritairement peuplées d'Ukrainiens que les ethnographes et historiens ont identifiées depuis le début du siècle¹⁴. Les limites administratives internes à l'Empire sont respectées mais des plébiscites dans trois provinces adjacentes¹⁵ pourraient, dans une logique d'irrédentisme, conduire à les modifier. Le nationalisme territorial des Ukrainiens de la Rada autonomiste est bien réel mais il n'implique pas l'indépendance, du moment que le gouvernement de la nouvelle Russie joue le jeu de la démocratie et du respect des autonomies politiques. Bien plus, le consensus autour d'un programme social radical unit alors les principales forces politiques aussi bien à Kiev et Kharkov qu'à Petrograd et Moscou. Tout bascule cependant lorsque les bolcheviks prennent le pouvoir à Petrograd et finissent par dissoudre

13. Thomas Chopard, « L'Ukraine et la révolution de 1917: promesse d'émancipations et limites de l'indépendance », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 135, 2017, p. 73-86.

14. Provinces de Kiev, de Podolie, de Volhynie, de Tchernigov, de Poltava, de Kharkov, d'Ekaterinoslav, de Kherson, de Taurus (sans la Crimée).

15. Provinces de Koursk, de Kholm et de Voronezh.

la nouvelle Assemblée constituante. Les désaccords politiques sur la conception du pouvoir et de la démocratie l'emportent sur les projets de rénovation commune. La déclaration d'indépendance de l'Ukraine du 9/22 janvier 1918 est ainsi d'abord un rejet du nouveau pouvoir russe.

Deuxième acte: 1920-1945. La nouvelle Ukraine est intégrée lors d'une guerre civile fratricide à un espace commun caractérisé par l'horizon du communisme. Lénine et Staline sont en effet les restaurateurs d'un empire de type nouveau. Entre 1920 et 1922, les républiques fondées sur des soviets d'ouvriers et de soldats s'unissent dans une fédération sous la houlette du Parti bolchevique. La menace extérieure et une idéologie anticapitaliste constituent le ciment principal de cette Union des républiques socialistes soviétiques. Il s'agit d'un empire de nations. Le territoire de l'Ukraine, république fédérée, y est soigneusement délimité, les frontières inter-républicaines étant âprement négociées par les Ukrainiens communistes et leurs voisins biélorusses et russes, le plus souvent sur une base ethnographique. Si les Ukrainiens comptent parmi les principales victimes de la folie stalinienne, c'est bien dans le giron soviétique qu'ils acquièrent leur territoire actuel au terme des annexions de la Seconde Guerre mondiale (Galicie, Bucovine, Transcarpatie).

23

Troisième acte: 1990-1991. Dans le contexte de la *perestroïka*, les élites nationales de l'Ukraine aspirent à davantage de souveraineté et peuvent user du cadre légal de la Constitution soviétique pour en acquérir, puisque le verrou répressif, si fort sous Staline mais encore très présent sous Brejnev, a sauté. À la suite des républiques baltes, l'Ukraine comme la Russie présidée par Boris Eltsine déclarent en 1990 la prééminence de leur budget et de leurs lois sur ceux de l'Union soviétique. Pourtant, à l'inverse des républiques baltes résolument indépendantistes, le droit de sécession n'est pas encore un horizon inéluctable dans la république d'Ukraine désormais souveraine. La rénovation de l'Union est alors programmée par Mikhaïl Gorbatchev et le référendum sur le sujet en mars 1991 donne une majorité en faveur du projet, en Russie comme en Ukraine, à l'exception des capitales où le « non » l'emporte. La prise d'indépendance de l'Ukraine intervient quelques mois plus tard. Elle est une réaction immédiate au putsch tenté par les conservateurs en août 1991 à Moscou. Le projet de restauration du vieil ordre soviétique de ces derniers rend inacceptable le maintien d'un ensemble commun et provoque la sécession de toutes les républiques¹⁶.

16. Ce putsch n'a souvent pas été pris au sérieux en Occident mais, en Union soviétique même, il a clivé assez violemment les partisans et les opposants du système soviétique. Cela

Ainsi, en 1918 comme en 1991, la sécession n'est pas la seule option possible. Le divorce vient d'un désaccord politique fort, de la mémoire des répressions passées, de l'impossible construction d'un avenir commun, de contingences géopolitiques. Les frontières de la nation donnent à ce désaccord un cadre d'expression privilégié. Elle relève aussi de contingences géopolitiques. Le traité d'union avec la Russie soviétique à l'issue de la guerre civile se lit à l'inverse comme un geste d'allégeance, une affiliation fondée sur une idéologie convergente et des considérations en matière de sécurité.

24 On retrouve ce même processus non linéaire dans l'Empire français au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Comme le déclare en 1955, deux ans avant de devenir président du Conseil du Sénégal, Mamadou Dia, « il faut qu'en définitive la conception impérialiste d'État-nation fasse place à la conception moderne d'État multinational¹⁷ ». Ces opinions sont alors très largement partagées et, avant 1958, en Afrique subsaharienne française, le seul parti politique indépendantiste important se trouve au Cameroun. Pour les anticolonialistes, la perspective d'une transformation des huit colonies qui composent l'Afrique occidentale française en huit États-nations n'est pas la solution privilégiée. Les expériences fédérales des États-Unis et de l'Union soviétique, du Commonwealth britannique ou de la Suisse, nourrissent bien davantage leur réflexion. Au même moment, le projet de l'Union française tente de sauver l'Empire colonial par l'octroi de l'égalité politique et sociale aux indigènes et d'une souveraineté partagée. Toutefois, son élaboration se heurte à la résistance des défenseurs des privilèges coloniaux et aux hésitations politiques devant un pluralisme qui mettrait à égalité la France et le Sénégal. Les indépendances sont aussi le fruit de cette impasse politique.

Ainsi, la prise d'indépendance ou l'acte de sécession se révèlent des processus complexes dans lesquels les facteurs décisifs sont à la fois une hausse de ses propres exigences et une profonde défiance dans les institutions, les valeurs et la sécurité de l'ensemble auquel on appartenait et que l'on quitte.

est magnifiquement montré dans Svetlana Alexievitch, *La Fin de l'homme rouge, ou le Temps du désenchantement*, Arles, Actes Sud, 2013.

17. Cité par Frederick Cooper, *L'Afrique dans le monde. Capitalisme, empire, État-nation* (2014), Paris, Payot, 2015, p. 141.

FRONTIÈRES, SOUVERAINETÉ ET POLITIQUE

En quoi cette promenade dans l'histoire des États et le passé des frontières peut-elle éclairer notre monde contemporain ?

Les frontières intérieures aux États font parler d'elles partout dans le monde. Mais restons-en à la seule Europe. On redécouvre aujourd'hui la fabrique ancienne et impériale de l'État espagnol et les frontières encore vives de la généralité de Catalogne¹⁸. On apprend que la Crimée n'est pas une simple région russe mais qu'elle a eu un destin spécifique, ancienne marche de la Russie impériale devenue république autonome, dont Staline tenta d'éradiquer l'identité tatare, cédée à l'Ukraine en 1954 et reprise par les Russes en 2014. On s'étonne de la Transnistrie sécessionniste en Moldavie ou de la république autoproclamée de Donetsk 25
contre Kiev, les deux sous influence russe. On sonde les évolutions politiques en Corse, on attend le référendum en Nouvelle-Calédonie dans cet outre-mer qui rappelle que la France ne fut pas seulement une et indivisible, on s'interroge sur les évolutions de la situation en Écosse à l'heure du Brexit.

Ainsi, l'enjeu des souverainetés intérieures et des régimes d'autonomie nationale, que l'on croyait avoir réglé lors de la décolonisation en Afrique, en Asie, puis en Europe orientale, se pose de nouveau et y compris dans les plus vieux États-nations. Plus que la langue, la culture ou l'ethnicité, la revendication principale est un partage de la souveraineté, et les frontières intérieures, quand elles sont inscrites dans l'histoire et le droit, constituent dans cette optique un levier puissant. Cela reste cependant une immense transgression que d'aller jusqu'à la sécession en cas d'impasse politique. L'État, confronté aux sécessionnistes, a tôt fait de dénoncer la rébellion et la sédition – ainsi l'Espagne à l'égard de la Catalogne. La transgression n'apparaît au fond possible que si elle est validée à l'échelle d'un grand ensemble politique dont on partage les valeurs. La situation inverse provoque une impasse politique. L'indépendance éventuelle de la Catalogne, de l'Écosse ou de la Corse n'est ainsi pensable, y compris pour les nationalistes, que dans le cadre d'institutions européennes qui approuveraient ce choix. De même, utiliser comme en Adjarie ou en Crimée le levier des frontières intérieures

18. Sur la Catalogne, cf. notamment les articles très stimulants de Stéphane Michonneau, par exemple « L'indépendance de la Catalogne, un choix par défaut ? », *Libération*, 1^{er} octobre 2017.

fabriquées à l'époque soviétique pour modifier une allégeance étatique ne peut se concevoir en dehors de l'ancien espace impérial russe aux forces toujours agissantes. Les Tchétchènes l'ont appris à leurs dépens.

Surtout, l'exigence de souveraineté à l'échelle d'anciennes frontières intérieures peut révéler à Barcelone comme à Édimbourg le besoin d'une politique près de chez soi, d'institutions de proximité dans un monde globalisé. Nul doute que la très ancienne organisation cantonale de la Confédération suisse ne devienne un modèle d'avenir. La revendication d'autonomie, voire la sécession, apparaît ici comme le signe d'une défiance à l'égard de l'État lointain, centralisateur, et comme une volonté de repenser le politique à l'échelle de la communauté. Pratiquer l'autonomie n'est pas « déchirer l'État », disait l'Alsacien Robert Redslob en 1930¹⁹. Il faudra sans doute que, dans nos États, on prenne conscience de la dimension démocratique qui se loge au cœur même de la revendication nationaliste afin de ne pas passer à côté des possibilités de reconfigurer ensemble les frontières de la démocratie.

19. *Le Principe des nationalités. Les origines, les fondements psychologiques, les forces adverses, les solutions possibles*, Paris, Sirey, 1930.

R É S U M É

Cet article analyse le réveil des frontières intérieures des États comme autant de leviers politiques. On y remettra d'abord en cause l'opposition trop simple entre des frontières d'empire et une frontière de l'État-nation en montrant que la fabrique des États a laissé partout de multiples jointures. On se demandera ensuite s'il faut être nationaliste pour faire sécession ou ne pas l'être pour accepter de vivre dans un État multinational. Enfin, entre passé et futur, on évoquera en quoi les frontières intérieures, vieux héritages, sont plébiscitées aujourd'hui, pour refonder une démocratie de proximité.

LE DROIT DES FRONTIÈRES : PANORAMA EN 3D

Et dire que les frontières ne devraient pas exister. Entendons par là que la structuration du monde en frontières n'a rien d'un phénomène naturel. Certes, les spécialistes de la préhistoire nous indiquent que, depuis les temps les plus reculés, les hommes ont établi des territoires – le plus souvent pour préserver des espaces de chasse – avant que des « territoires » mieux définis n'apparaissent depuis l'Antiquité dans des sociétés politiquement organisées. Mais le phénomène de frontières, jalousement gardées, est un des faits les plus marquants de l'histoire moderne. Le monde n'a pas vocation à être divisé par des frontières, tout simplement parce qu'il n'a pas vocation à être divisé en États. Mais il l'est¹. Avant la Seconde Guerre mondiale, Paul Valéry pouvait déjà écrire : « Le temps du monde fini commence². » L'étatisation du monde est donc totale, à l'exception de la haute mer (et des fonds marins), de l'espace extra-atmosphérique et de l'Antarctique, si l'on veut bien considérer ainsi son régime particulier.

27

Le passage de limites de territoires à des frontières millimétrées, surveillées à l'excès, est (re)devenu un objet central du droit international propice à tous les fantasmes. Le thème du « retour des frontières » fait florès³. Mais est-ce les frontières qui reviennent (et sont-elles d'ailleurs « parties » ?) ou est-ce un retour de l'intérêt pour les frontières,

1. Umberto Eco imaginait des « galaxies fédérées » qui « souffrent d'être une entité étatique sans frontière et donc sans ennemis possibles, condamnée pour ainsi dire à une paix perpétuelle » – « Galons et galaxies », in *Nouveaux pastiches et postiches. Comment voyager avec un saumon* (1992), Paris, Le Livre de poche, 2000, p. 18.

2. *Regards sur le monde actuel* (1931), Paris, Gallimard, 1990, p. 21.

3. À titre d'exemple, la Fondation pour les sciences sociales a organisé le 17 novembre 2017 à l'IEP de Paris une journée sur « le retour des frontières » (à paraître en 2018 aux éditions La Découverte).

que l'on avait trop rapidement rangé au magasin des antiquités ? Quoi qu'il en soit, un engouement certain se fait jour. Il ne nous appartient pas de revenir sur la structuration historique ou sur d'autres aspects par ailleurs largement et minutieusement décrits par d'autres communications, et il ne peut être question d'envisager tous les aspects juridiques de la frontière, terrestre, maritime, fluviale, aérienne, ce qui remplirait quelques volumes pour une simple description, mais simplement de donner le point de vue d'un juriste internationaliste sur cet espace frontalier qui reste très spécifique⁴.

On nous engage à parler du droit (au singulier) des frontières (au pluriel). Mais il serait tout aussi possible d'envisager « les » droits de « la » frontière, au sens générique, ou encore « les » droits « des » frontières, car il existe plusieurs droits pour une pluralité de frontières. Dès lors, il nous a paru plus simple d'adopter une démarche synoptique en « 3D », ou plutôt doublement en « 3D ». D'une part, parce que le territoire d'un État n'est pas une surface plane mais un volume intégrant le sol (y compris la mer territoriale), le sous-sol et l'espace atmosphérique. D'autre part, parce que le droit des frontières se caractérise (essentiellement) par un triptyque : la *diversité*, à la fois dans sa signification et la détermination des frontières ; le *dérogatoire*, par une forme de « surprotection » juridique dérogatoire au « droit commun » international ; les *différends*, car il s'agit d'un espace – parfois confiné – propre aux litiges entre États où le rôle du juge devient de plus en plus prégnant.

DIVERSITÉ

De la diversité historique à la signification unique

Il est une évidence, la frontière est un phénomène très ancien qui ne peut échapper à son ancrage historique. Sa formation⁵, ses significations,

4. Parmi une littérature forcément abondante, signalons une étude ancienne mais qui reste fondamentale (et prouve au passage la permanence de certaines questions liées à la frontière) : Paul de Lapradelle, *La Frontière. Étude de droit international*, Paris, Éditions internationales, 1928. Pour une étude plus récente, cf. Société française pour le droit international, *Droit des frontières internationales / The Law of International Borders*, Paris, Pedone, 2016. Cf. également nos propres études : « La frontière », in *Répertoire de droit international*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 2017 ; « La frontière comme enjeu de droit international », *Ceriscope.Sciences-Po.fr*, février 2011 ; « Modeste contre-éloge des frontières en droit international (à propos de *L'Éloge des frontières*, de Régis Debray) », *L'Archicube*, n° 13, 2012, p. 28-37.

5. Nous ne pouvons que renvoyer ici aux écrits très complets et très éclairants de Michel Foucher, notamment *Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1991, et *L'Obsession des frontières*, Paris, Perrin, 2007.

au cours de l'histoire rejaillissent sur le droit contemporain. Le tracé d'une limite a permis de concrétiser l'appropriation d'un espace par des groupes d'individus dans le cadre d'entités pré-étatiques ou désormais étatiques. Mais, avant de parvenir à ce stade, la frontière a fluctué, et son droit avec. Frontières « zones », « épaisses », « marches », « limes », autant de noms pour une même réalité : la frontière reste mouvante et non fixée. Ce n'est que progressivement qu'elle s'affermirait dans une conception moderne évoluant vers la frontière ligne. Il s'agit souvent de stabiliser des limites territoriales en échange de la paix pour un empire affaibli, ce qui permet de rappeler que, la frontière, c'est d'abord la paix dans l'histoire, même si c'est aussi le germe de la guerre : paradoxe d'un Janus aux deux visages⁶. Au surplus, le ressenti de la frontière est toujours ambivalent et souvent binaire : passage entre la paix et la guerre, entre la sécurité et l'insécurité, etc. La frontière, c'est la séparation, mais c'est aussi la couture entre deux États.

29

L'apparition de l'État change la donne, et c'est le sens donné par le *Dictionnaire de terminologie du droit international* à la frontière : « Ligne déterminant où commencent et où finissent les territoires relevant respectivement de deux États voisins⁷. » Au sens strict, c'est la fin d'un État et le commencement d'un autre. Comme ces États se sont parés d'une carapace souveraine, c'est donc logiquement la séparation entre entités souveraines, entre ordres juridiques étatiques⁸. Avec l'État, concept qui admet le partage des territoires – contrairement à l'empire, qui a vocation à être unique –, la frontière moderne est née, et son importance fondamentale part de ce partage entre territoires souverains. La frontière crée l'État selon un processus qui donne à l'État une définition frontalière. Mais elle se situe également au point d'équilibre de trois données sociologiques : le territoire, l'État, la nation⁹, sans que la coïncidence soit forcément au rendez-vous. Il n'est que de rappeler qu'en Afrique près

6. Rappelons à cet égard la définition très sarcastique d'Ambrose Bierce à propos des « canons » dans son *Dictionnaire du diable* (1911), Paris, Librairie, 2006, p. 20 : « rectificateurs de frontières ».

7. Paris, Sirey, 1960, p. 293. Le *Dictionnaire de droit international public*, publié sous la direction de Jean Salmon, se contente d'ailleurs de renvoyer à cette définition (Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 520).

8. Dans l'affaire de la détermination de la frontière maritime entre la Guinée-Bissau et le Sénégal, le tribunal arbitral estime que « la frontière internationale est la ligne formée par la succession de points extrêmes du domaine de validité spatiale des normes de l'ordre juridique d'un État » (sentence du 31 juillet 1989 ; *RGDIP* 1990, p. 253).

9. Claude Blumann, « Rapport général », in Société française pour le droit international, *La Frontière*, *op. cit.*, p. 3 et suiv.

de 80 % des frontières sont sans aucun rapport avec les limites traditionnelles, particulièrement ethniques. Dans ce cadre, l'État ne correspond pas à la nation, il n'est pas le fruit d'une lente décantation : il est reçu en héritage, sans bénéfice d'inventaire. L'équation selon laquelle la frontière suffit à faire l'État, et l'État la nation, est trop simple pour se concrétiser à l'époque moderne. Et pourtant, la frontière fige l'État selon un processus d'étatisation de l'espace. Quelle que soit son idéologie, aucun État n'a échappé à la fixation de sa frontière. L'État nomade n'existe pas. La frontière est redevable d'un schéma préconstruit, celui du modèle westphalien¹⁰. Il n'y a plus d'empires mais des États ou des territoires aspirant à le devenir. La diversité dans la signification de la construction frontalière a donc laissé la place à un modèle unifié protégé par le droit international.

30

Diversité dans la détermination

On a souvent souligné qu'il n'existait pas de droit international de la délimitation terrestre applicable d'une manière uniforme car la détermination d'une frontière terrestre est une opération de nature essentiellement politique qui ne répond à aucune règle de droit international. Aucun État n'a déterminé ou concédé sa frontière comme son voisin : entre la ligne de paix à la suite d'un conflit, le lègue de quelque souverain, les partages opérés par concessions mutuelles, parfois à l'aide d'un traité, la limite consacrée par une conquête ou un conflit, etc., les formes sont multiples. Et les formes plus récentes – sans vocation à l'exhaustivité – ne sont guère moins nombreuses : successions (notamment coloniales), sécessions (Bangladesh, Érythrée, Soudan du Sud), ou tentatives (Biafra, Katanga, Catalogne), réunifications (Allemagne, Yémen), voire dissolutions (Yougoslavie, Tchécoslovaquie, Union soviétique).

L'imaginaire collectif aime également constater des limites « naturelles ». Cependant, quelle que soit la configuration d'un État, la notion de frontière naturelle est à proscrire. Même naturelle, une frontière reste une construction humaine. La ligne devra toujours être précisée : ligne de crête ou de partage des eaux pour les montagnes¹¹, ligne médiane du

10. Le groupe terroriste Daech, même si son territoire se réduit, et au-delà de son refus des accords Sykes-Picot (1916) et de son mot d'ordre « Détruire les frontières », pense lui aussi le monde sous forme d'États-nations.

11. Cf. la sentence arbitrale du 21 octobre 1994 dans l'affaire de la Laguna del Desierto entre l'Argentine et le Chili (RGDIP 1996, p. 572 et suiv.).

principal chenal navigable (le *thalweg*) pour un fleuve¹², points précis de délimitation au large pour les zones maritimes, etc. Seules sans doute échappent à cette précision les frontières aériennes : alors qu'elles sont parfaitement déterminées verticalement puisqu'elles correspondent aux limites du territoire¹³ (frontière terrestre et / ou maritime jusqu'à la limite de la mer territoriale de douze milles nautiques au large), il reste une incertitude – d'ailleurs peu problématique – pour la limite horizontale entre l'espace atmosphérique et l'espace extra-atmosphérique. La limite du vol en altitude des aéronefs classiques suffit à en établir les contours.

Il reste que la détermination précise de la frontière est variable. Il faut alors distinguer entre la simple « délimitation », opération générale à partir d'une carte¹⁴, et la « démarcation », qui complète la délimitation d'une manière plus précise par un repérage sur le terrain. Cette dernière permet souvent de corriger des erreurs ou incertitudes qui peuvent résulter de l'utilisation de cartes à grande échelle ou d'une imprécision dans la délimitation générale. L'abornement, ultime étape (qui n'existe pas toujours) permettra de fixer précisément la frontière. Cette opération technique est parfois difficile à réaliser en fonction de la configuration du terrain. Mais il n'est pas rare que cet abornement apparaisse à la suite d'un conflit ou de son règlement¹⁵. On peut à cet égard considérer qu'un mur représente l'étape ultime de l'abornement : une clôture dans tous les sens du terme, visant souvent à rassurer plus qu'à restaurer un ordre public¹⁶.

Et c'est bien à partir de ce magma que les conflits frontaliers terrestres actuels ressurgissent laissant le juge se débrouiller pour démêler le fil de son origine. Et si la frontière terrestre se modèle en fonction d'un héritage historique, la frontière maritime, elle, possède une uniformité dans sa formation par le biais de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982, qui détermine, pour tous les États possédant un littoral,

31

12. L'arrêt de la Cour internationale de justice du 13 décembre 1999 dans l'affaire de l'île de Kasikili/Sedudu (Botswana / Namibie) illustre bien cette question. Cf. aussi Bogdan Aurescu et Alain Pellet (dir.), *Actualité du droit des fleuves internationaux*, Paris, Pedone, 2010.

13. Ceci fut affirmé par l'article 1^{er} de la Convention de Paris de 1919, puis confirmé par la Convention de Chicago de 1944.

14. Parfois incluse dans le traité de partage, mais souvent déterminée ultérieurement, et particulièrement au moment de la colonisation, par des commissions de délimitation prévues par le traité.

15. Ainsi, à la suite de l'arrêt de la Cour internationale de justice du 3 février 1994 dans l'affaire du différend territorial entre le Tchad et la Libye, la frontière déterminée par le juge va être en partie abornée, en plein désert.

16. Cf. notamment Jean-Marc Sorel (dir.), *Les Murs et le Droit international*, Paris, Pedone, 2010.

les règles à suivre. Certes, la signification des frontières maritimes paraît comporter une charge symbolique moins forte que celle des frontières terrestres car on sépare des zones par définition « fluides », relatives à un dégradé de droits souverains finalisés et limités. Mais, aujourd'hui, dans un monde « clos », il n'y a plus de « petites » frontières, et la bataille engagée par certains États pour se faire reconnaître des droits sur leurs plateaux continentaux au-delà de la limite prescrite de deux cents milles nautiques en est la preuve.

32 C'est justement à la suite de l'appropriation progressive des plateaux continentaux après la Seconde Guerre mondiale que les Conventions de Genève de 1958 ont commencé à formaliser la souveraineté sur des parcelles maritimes, œuvre en partie achevée par la Convention de 1982. En 1958, il est admis que la souveraineté de l'État côtier s'étend au-delà de son territoire à une zone adjacente dénommée « mer territoriale », moyennant le respect de certains droits pour les États tiers, comme le droit de passage inoffensif. La Convention de 1982 le confirmera en avalisant la limite maximum de douze milles nautiques depuis la ligne de base qui tient compte du découpage de la côte ou de la laisse de basse mer. Les zones contiguës et économiques exclusives poursuivront ce découpage en octroyant des droits souverains jusqu'à vingt-quatre et deux cents milles nautiques de la ligne de base. Le plateau continental complétera ce panorama pour le sol et le sous-sol, selon des règles complexes de délimitation en dépit d'un socle commun fixé à deux cents milles nautiques.

DÉROGATOIRE

Dérogatoire, le droit des frontières l'est à plusieurs titres, par la carapace posée par le juge autour de sa fixité, et par le régime dérogatoire au droit commun qui le caractérise.

Uti possidetis

Derrière cette expression latine se cache sans doute la plus grande des protections accordées à la frontière par le droit international contemporain. L'*uti possidetis* peut être défini comme le principe selon lequel les frontières établies sous l'empire d'un système disparu doivent être respectées et maintenues par les nouveaux États. Connue depuis les indépendances sud-américaines au XIX^e siècle, il va s'universaliser. C'est à propos de l'Afrique que la Cour internationale de justice (CIJ) a définitivement consacré ce principe en 1986 lors de l'affaire du différend

frontalier entre le Mali et le Burkina Faso, en déclarant : « Il constitue un principe général, logiquement lié au phénomène de l'accession à l'indépendance où qu'il se manifeste. Son but évident est d'éviter que l'indépendance et la stabilité des nouveaux États ne soient mises en danger¹⁷. » Néanmoins, cette manière de figer la frontière ne s'arrêtera pas aux indépendances à la suite de la décolonisation. Ainsi, la commission d'arbitrage de la Conférence pour la paix en Yougoslavie a avalisé ce principe (en référence à l'arrêt de la CIJ de 1986) dans son avis n° 3 du 11 janvier 1992¹⁸, et l'accord de Minsk qui consacre la dissolution de l'Union soviétique le 8 décembre 1991 fait de même. Dans ces derniers cas, l'existence d'un État fédéral a facilité le découpage, les limites des anciens États fédérés devenant *ipso facto* les frontières des nouveaux États. Par projection de la masse terrestre, les frontières maritimes ont logiquement suivi ce principe.

33

La vertu sécurisante de ce principe a donc justifié son utilisation planétaire, même si cette vertu sécurisante ne fut pas toujours apaisante¹⁹. En effet, en Afrique, on avait fixé des limites sans forcément fixer de frontière, alors que l'*uti possidetis* fixera des frontières qui ne sont pas forcément délimitées. Quant à la Yougoslavie, la volonté des belligérants de fixer des frontières correspondant à certains peuplements s'est heurtée à ce principe et a sans doute attisé le conflit.

Ce principe consacré par la jurisprudence vient en réalité parachever un régime juridique des frontières qui s'avère – et depuis longtemps – largement dérogoire au droit commun.

Le régime juridique particulier de la frontière

À l'heure actuelle, la frontière bénéficie d'un régime juridique particulièrement protégé en droit international en raison de sa sensibilité pour les États. Alors que le droit est absent de la formation de la frontière terrestre, cette dernière va être juridiquement très protégée lorsque son établissement est reconnu. Son inviolabilité, son intangibilité²⁰, sa stabilité, sont protégées par un caractère objectif qui fait des traités

17. *Rec. CIJ* 1986, p. 565.

18. *RGDIP* 1992, p. 268.

19. Jean-Marc Sorel et Rostane Mehdi, « L'*uti possidetis* entre la consécration juridique et la pratique : essai de réactualisation », *Annuaire français de droit international*, vol. 40, 1994, p. 11-40.

20. Néanmoins, l'intangibilité doit être distinguée de l'invocabilité, qui implique de rendre impossible la remise en cause de frontières existantes par des moyens non pacifiques, ce qui correspond également à l'immutabilité parfois invoquée.

de frontières des accords hors normes dans la sphère internationale. Si *P'uti possidetis* laisse peu de place à des modifications de frontières lors de successions d'États, le régime juridique des traités de frontières parachève la carapace juridique. On a ainsi pu considérer que les frontières sont d'une nature particulière en ce qu'elles conservent « une existence séparée des traités qui les ont créées²¹ ». On trouvera une consécration de cette affirmation dans l'affaire du différend territorial entre le Tchad et la Libye, puisque la CIJ affirme : « Une frontière établie par traité acquiert ainsi une permanence que le traité lui-même ne connaît pas nécessairement. Un traité peut cesser d'être en vigueur sans que la pérennité de la frontière en soit affectée [...]. Du reste, que cette faculté soit exercée ou non, la frontière demeure²². » Il existe donc une claire dissociation entre la détermination factuelle de la frontière et le sort des traités qui l'ont établie : la frontière survit même si le traité peut disparaître.

34

Les conventions de codification et la jurisprudence confirment ce particularisme. La Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 indique, dans son article 62, § 2, qu'un traité établissant une frontière constitue une exception à l'invocation de la clause de changement fondamental de circonstances (*rebus sic stantibus*) admise dans les traités ordinaires. La Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales du 21 mars 1986 réitère cette affirmation. Quant à la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités du 22 août 1978, elle exclut, dans ses articles 11 et 12, la possibilité de remettre en cause les régimes frontaliers et autres régimes territoriaux. Les accords frontaliers dérogent par conséquent aux traités ordinaires et ont un caractère objectif qui se fonde sur le respect du principe général de l'intégrité territoriale des États. Par là même, ils dérogent à l'effet relatif des traités à l'égard des tiers (*res inter alios acta*).

DIFFÉREND S

La frontière reste aujourd'hui un objet central dans le règlement des différends internationaux, aussi bien auprès de la CIJ, de l'arbitrage que de tribunaux apparus plus récemment comme le Tribunal international du droit de la mer. Les différends sont multiples, et leur traitement tout autant.

21. Tran Van Minh, « Remarques sur le principe de l'intangibilité des frontières », in Alain Fenet (dir.), *Peuples et États du tiers monde face à l'ordre international*, Paris, PUF, 1978, p. 51.

22. *Rec. CIJ* 1994, p. 37.

Les différents types de différends

Le juge – quel que soit son office – rencontre avec la frontière un dilemme caractéristique du croisement entre l’histoire et la géographie, et bien sûr le droit. Comme nous l’avons précisé, la première distinction concerne les frontières terrestres et les frontières maritimes. Pour les premières, faute d’un « code » unifié, le juge va surtout utiliser une méthode. Muni de cette méthode, il sera confronté à des conflits variés : conflits d’attribution de territoires (il en résultera une frontière), directement sur la délimitation de la frontière ou, plus précisément, sur sa démarcation. Les causes en sont souvent variées : manque de connaissance des lieux²³, défaut d’identification de la frontière ou décalage entre la délimitation et la démarcation. Il s’agit finalement de variantes de conflits territoriaux sans qu’il soit nécessaire de les distinguer – dans leur résultante – des conflits purement frontaliers, toute répartition de territoires entre États amenant la délimitation d’une frontière, même si les conflits de délimitation et de démarcation s’inscrivent directement dans la catégorie des conflits frontaliers. Seule la méthode du juge sera concernée par cette distinction.

35

Pour les frontières maritimes, l’uniformité des règles de la Convention de 1982 aurait dû, d’une part, faire diminuer le nombre de différends, d’autre part, faciliter la mission du juge. Il serait néanmoins illusoire de penser que cette uniformisation exempte les territoires maritimes de litiges concernant leurs délimitations, tout comme il serait illusoire de considérer que ceci a facilité sa mission. Un droit uniforme des frontières ne garantit nullement une absence de différends comme l’illustre le droit de la mer, car on a voulu un droit uniforme pour une géographie (heureusement) variée. Au surplus, aujourd’hui, il n’est pas rare que les contentieux en matière terrestre et en matière maritime soient liés²⁴.

Il résulte de cette complexité qu’on ne peut faire entrer la géographie dans le droit, tout comme on ne peut simplifier l’histoire par le droit. C’est le droit qui doit s’adapter. Les connaissances historiques et géographiques sont indispensables, mais jusqu’où remonter, ou jusqu’à quel

23. Beaucoup de frontières africaines notamment furent tracées alors même que les colonisateurs déterminaient une « zone d’influence » sans forcément être allés jusqu’à la frontière même. C’est le cas, par exemple, de la frontière du Sud-Ouest africain conquis par les Allemands (actuelle Namibie) avec l’Afrique du Sud.

24. Cf. notamment l’arrêt de la CJ du 10 octobre 2002 dans l’affaire de la frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigeria – *Cameroun c. Nigeria* ; Guinée équatoriale (intervenant). Sur cette question, cf. Daniel Bardonnet, « Frontières terrestres et frontières maritimes », *Annuaire français de droit international*, vol. 35, 1989, p. 1-64.

degré de détail ? On le constate avec la colonisation, la « référence » reste le traité de partage entre colonisateurs. Mais *quid* par exemple des traités – léonins – signés entre les sociétés politiques colonisées et les colonisateurs, ainsi que l’explorateur Henry Morton Stanley l’a largement pratiqué pour la conquête du Congo belge²⁵ ? Pour le conflit au Proche-Orient, il n’est pas rare de remonter l’histoire jusqu’à la Bible, tout en créant des territoires non viables sous forme de peau de léopard, et d’aboutir au stade ultime de la séparation physique : le mur. Simone Veil résumait superbement cette situation : « Il y a trop d’histoire pour pas assez de géographie²⁶. » Néanmoins, la géographie représente tout autant un défi pour le juge, notamment pour les différends maritimes car la multiplicité des situations et la complexité de la géographie rentrent difficilement dans le cadre uniforme du découpage prévu par la Convention de 1982²⁷.

36

Le traitement différencié des différends

En l’absence d’un droit territorial, le juge et l’arbitre, pour les litiges concernant une délimitation terrestre, vont se fonder sur des considérations successives par cercles concentriques consistant à déterminer si un titre clair existe (le plus souvent *via* un traité), avant de se pencher, par défaut, sur d’éventuelles normes coutumières ou sur des considérations plus factuelles de contrôle du territoire sous le nom d’« effectivités ». Si le titre existe et est reconnu valable, il sera privilégié. En l’absence de titre, ou de titre incontestable, l’empirisme va dominer. Un faisceau d’indices peut être pris en compte, allant de l’existence de cartes à la preuve d’effectivités²⁸. Mais il s’agira toujours de compléments insatisfaisants en eux-mêmes. La carte ne crée pas un titre²⁹, les effectivités sont souvent difficiles à vérifier (recensements de populations, administration effective...) et l’équité *infra legem* ne peut être qu’un complément. De nombreuses affaires trouvent ainsi un dénouement délicat, voire ambigu, comme celle qui a opposé le Cambodge à la Thaïlande pour l’appartenance du temple de Préah Vihéar envisagée comme

25. À ce sujet, cf. Mamadou Hébié, *Souveraineté territoriale par traité. Une étude des accords entre puissances coloniales et entités politiques locales*, Paris, PUF, 2015.

26. *Une vie* (2007), Paris, Le Livre de poche, 2009, p. 142.

27. Prosper Weil, *Perspectives du droit de la délimitation maritime*, Paris, Pedone, 1988.

28. Importantes par exemple dans l’arrêt de la CIJ du 17 novembre 1953 relatif à l’affaire des Minquiers et des Écréhous (France/Royaume-Uni) ou dans celui du 17 décembre 2002 relatif à l’affaire de la souveraineté sur Pulau Ligitan et Pulau Sipadan (Indonésie/Malaisie).

29. L’écrivain Jorge Luis Borges imaginait quant à lui l’impossibilité d’établir une carte de l’empire à l’échelle 1/1 – *L’Auteur et autres textes* (1960), 3^e éd., Paris, Gallimard, 1982, p. 199.

un différend territorial en 1962, avant que la CIJ ne fixe, plus de cinquante ans après, une limite plus précise dans un arrêt en interprétation du 11 novembre 2013.

Pour le droit de la mer, la Convention de 1982 laisse en grande partie aux États le soin de régler cette question par voie d'accords, ce qui a entraîné de nombreux différends. Les guides indiqués dans cette convention sont peu explicites et renvoient, notamment, à l'équidistance pour la mer territoriale, alors que ce système de partage a été abandonné pour la zone économique exclusive et le plateau continental³⁰. La jurisprudence s'est donc construite sur quelques incertitudes au gré de l'évolution des concepts, en tenant compte des coutumes naissantes et des conventions successives en matière de droit de la mer. Mais, si les différends concernant les frontières maritimes sont plus récents en raison de l'évolution rapide du droit international dans ce secteur depuis la Seconde Guerre mondiale, ils sont désormais très nombreux et touchent tous les aspects des délimitations maritimes³¹. La dernière frontière qui devrait être discutée et contestée est sans doute celle qui concerne la limite des plateaux continentaux au-delà des deux cents milles nautiques, possibilité ouverte par la Convention de 1982 et qui semble désormais connaître un certain succès auprès des États, notamment dans l'Arctique.

37

Il est par ailleurs remarquable que les enceintes de règlement de ces différends se multiplient puisque, si la CIJ fut saisie – et reste saisie – de nombreux litiges, les tribunaux arbitraux ont également eu à trancher d'importants différends en droit de la mer, et l'apparition d'un Tribunal international pour le droit de la mer en 1996 a créé un nouveau forum de règlement des différends pour le moment assez peu utilisé³².

*

30. Article 15 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer; accord nécessaire pour aboutir à une « solution équitable » selon l'article 74, § 1, s'agissant de la zone économique exclusive (ZEE); même formule que pour la ZEE à l'article 83, § 1, s'agissant du plateau continental.

31. Mer territoriale, plateau continental, zone économique exclusive, haute mer – ouverte par un régime de liberté –, fonds marins – considérés comme un « patrimoine commun de l'humanité ».

32. Signalons néanmoins deux affaires importantes de délimitations maritimes tranchées par ce tribunal : celle du différend relatif à la délimitation de la frontière maritime entre le Bangladesh et le Myanmar dans le golfe du Bengale (Bangladesh/Myanmar) – arrêt du 14 mars 2012; et celle du différend relatif à la délimitation de la frontière maritime entre le Ghana et la Côte d'Ivoire dans l'océan Atlantique (Ghana/Côte d'Ivoire) – arrêt du 23 septembre 2017.

Tout est donc fonction d'un équilibre contingent car aucune frontière idéale n'existe. « Statolâtrie » ou « obsession du territoire » paraissent être les expressions correspondant à la description de l'élément frontalier en droit international. Il faut pourtant pondérer cette impression car, si elle ressort nettement du droit des frontières, la réalité en nuance souvent les aspérités. La sacralisation de la frontière s'amenuise politiquement et sociologiquement, à défaut de l'être pour le moment du point de vue juridique.

R É S U M É

Le droit des frontières n'est pas un droit uniforme. Il peut, d'une manière synoptique, se décliner en trois dimensions, au sens propre, car il s'agit d'un volume et non d'une surface, et au sens figuré car on y trouve une diversité dans sa signification initiale et sa détermination, un caractère dérogoire au droit commun du droit international, et une multiplicité de différends. Loin d'une évolution sociologique qui en atténue la rigidité, le droit des frontières continue, en droit international, d'être le marqueur d'une forme d'exception.

CATHERINE WIHTOL DE WENDEN

FRONTIÈRES, NATIONALISME ET IDENTITÉ POLITIQUE

La délimitation des frontières est l'un des symboles du pouvoir bien que celles de nombre de grands empires aient longtemps été mal définies : les confins, souvent flous quant à leur tracé géographique, et peu peuplés, marquaient leurs limites, où vivaient des populations parfois nomades – l'Empire ottoman, l'Empire perse ou l'Empire russe en faisaient partie. Pourtant, quelques grandes murailles ont aussi marqué le limes ; le rempart d'Hadrien, censé indiquer le bout du monde romain au-delà duquel s'étendait le monde des Barbares, ou la grande muraille de Chine, destinée à arrêter l'invasion de populations jugées menaçantes pour l'empire du Milieu, constituent de solides frontières construites par l'homme. D'autres frontières sont apparues par la suite : les frontières dites naturelles, c'est-à-dire géographiques (fleuves, mers et montagnes), des frontières politiques comme le rideau de fer entre le monde communiste et l'Europe occidentale entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et l'effondrement de l'Union soviétique, la ligne Oder-Neisse, qui séparait l'Allemagne de la Pologne, le mur de Berlin, qui avait le même objectif, et la ligne de limite nord, entre Corée du Nord et Corée du Sud. D'autres frontières étaient plutôt imaginées, à des fins de reconquête, comme la « ligne bleue des Vosges » de Maurice Barrès¹, et ont tenu lieu de symboles.

39

Sous l'effet de la montée des souverainismes en Europe, plusieurs thèmes ont été déclinés, utilisant la frontière comme arme du nationalisme à des fins identitaires. Nous avons essayé d'en décrypter quelques-uns.

1. *Les Bastions de l'Est*, Paris, Fayard-Juven-Plon, 1905-1921.

LA FRONTIÈRE
COMME SYMBOLE DE LA SOUVERAINETÉ

Le nationalisme cherche en effet des symboles autour de ce qui représente la souveraineté de l'État, et les frontières en font partie. Les espaces frontaliers sont la plupart du temps des espaces d'identités fortes et disputées, mais aussi des lieux de proximité linguistique et culturelle diffuse avec le voisin, au-delà de la frontière. Songeons à la Savoie dans ses relations avec le Piémont, à l'Alsace avec l'Allemagne et à d'autres identités régionales construites de part et d'autre des frontières (basque, catalane), par référence à des lieux proches riches d'identification commune (la Corse avec l'Italie, la Bretagne ou la Galice avec le monde gaélique, l'arc baltique), ou encore pour revendiquer une unité commune que le tracé de frontières nationales a fracturée (kurde). Il y a en effet des frontières fortes et des frontières faibles, des frontières qui se construisent et d'autres qui disparaissent, des frontières durables et d'autres qui semblent aujourd'hui dérisoires mais qui ont joué un rôle majeur dans la géopolitique et la vie quotidienne des gens auparavant, par exemple le mur de Berlin. Des rectifications de frontières à la suite de traités sont venues changer le sort et la nationalité de ceux qui vivent autour, comme entre le Piémont et la Maurienne, frontière aujourd'hui marquée de forts italiens qui ont perdu leur signification pour les riverains. La frontière géographique est généralement moins importante que l'identité racontée de part et d'autre : les terres et gens de frontière sont souvent faits de mixité et de défiance à l'égard des États – douaniers, colporteurs et contrebandiers s'y côtoyaient autrefois, et aujourd'hui certains passeurs sont en uniforme.

Pourtant, de part et d'autre de la frontière passe le pouvoir politique, qui lui aussi raconte une autre histoire, celle de la nation, quelquefois imaginée pour construire une communauté politique. Or qu'y a-t-il de commun entre un Sicilien et un Piémontais, sinon la volonté étatique de les réunir par la langue (tardive d'ailleurs) et l'histoire nationale enseignée à l'école de l'unité italienne, ou entre un Savoyard et un Lillois, sinon l'école républicaine qui a affiché aux murs des salles de classe les cartes de la France hexagonale, enseigné la langue française et raconté une histoire de France écrite par Ernest Lavisse ?

DÉTERRITORIALISATION ET RETERRITORIALISATION DE LA FRONTIÈRE

Depuis la naissance des États, la frontière est traditionnellement l'un des attributs de la souveraineté. Alors que la population dans le monde n'a cessé, depuis les années 1990, d'entrer dans la mobilité, que la liberté d'entreprendre, de commercer, d'étudier à l'étranger, de voyager ou de circuler est valorisée parmi les attributs de l'homme moderne, les frontières sont fermées au plus grand nombre, soumis à visas et à des politiques d'immigration dissuasives et répressives.

Bien que le contrôle des frontières soit au centre des politiques d'immigration de tous les États du monde, il n'en a pas toujours été ainsi : Voltaire conseillait à Frédéric II de cesser d'enfermer ses sujets au-dedans de son royaume et de donner envie aux étrangers d'y venir². Jusqu'au XIX^e siècle, il était plus facile d'entrer dans un pays que de sortir du sien car celui-ci maintenait derrière ses frontières ses serfs ou ses sujets (pour nourrir sa population), parfois sa main-d'œuvre coloniale (pour les produits d'exportation et les grands travaux), ses contribuables, ses futurs soldats, selon les cas. Il était plus difficile de sortir de son territoire d'origine, à part pour les exilés, les minorités non désirées et les élites, que d'entrer quelque part, car les grands pays d'accueil pratiquaient l'hospitalité à l'égard des réfugiés et recevaient favorablement la migration de main-d'œuvre ou de peuplement. Ce n'est qu'avec le développement des migrations et des visas, et avec la généralisation de la possibilité de détenir un passeport au tournant des années 1990, que l'entrée a été rendue plus difficile que la sortie. La frontière est alors devenue un point de fixation pour les responsables des politiques migratoires qui en contrôlent le franchissement et pour les nationalismes identitaires qui en font le symbole de la puissance de l'État et d'identités inconciliables. Des murs se sont construits comme à Ceuta, dans l'enclave espagnole du Maroc, en 1999, ou le long de la frontière américano-mexicaine en 2006. D'autres se dressent à distance, dans les pays de départ et de transit par les visas et la transformation des pays riverains de l'Europe en gardes-frontières (dans les pays du Maghreb ainsi qu'en Turquie ou au Mexique, devenus pays d'immigration et de passage), d'autres encore apparaissent dans les pays d'arrivée en amont (zones d'attente des aéroports) et en aval (centres de rétention), en attendant les reconductions à la frontière.

41

2. Voltaire, *Dictionnaire philosophique* (1764), art. « Égalité ».

Dans les pays d'Europe centrale et orientale, l'ouverture des frontières a été progressivement mise en place à partir de 1991 dans les premiers pays bénéficiaires (République tchèque, Slovaquie, Pologne, Hongrie) et jusqu'en 2001 pour les derniers (Roumanie et Bulgarie). La circulation migratoire a débouché sur une installation dans la mobilité comme mode de vie, activant une dynamique du lien, ici et là-bas, et une double présence. La frontière devient alors le terrain d'élection des migrations pendulaires : migrants « à la valise », qui la traversaient pour vendre tout ce qui pouvait rapporter des devises, migrants d'un jour, d'un ou de plusieurs mois, partis pour mieux rester ensuite chez eux, anticipant la mobilité de travail prévue à terme par l'Europe. Il en va ainsi des Roms comme de l'emblématique « plombier polonais ». La frontière se déplace un peu plus loin, plus à l'est, entraînant avec elle marchés et migrants.

IDENTITÉ CONTRE MOBILITÉ

Mais la frontière est aujourd'hui un espace qui s'estompe pour les uns sous l'effet des mobilités et de la mondialisation, facilitée en cela par les nouvelles technologies de la communication, les transports et les divers échanges transnationaux, et qui se renforce pour les autres : ceux qui veulent entrer en franchissant la frontière sans le visa requis et qui la transgressent, signifiant ainsi son iniquité. La frontière est alors un outil créé artificiellement pour construire et renforcer le pouvoir des États, mais qui progressivement perd de sa pertinence pour ceux qui veulent construire ensemble un avenir comme l'Union européenne ou d'autres espaces de libre circulation régionaux. Elle est aussi mouvante et instrumentalisée à des fins identitaires, par exemple entre les États des Balkans et parmi ceux d'Europe centrale et orientale lors de la crise des réfugiés de 2015, accompagnée d'une mise en scène médiatisée signifiant le symbole du pouvoir national des États (frontières hongroise, macédonienne...).

Alors que les frontières tendent à perdre de leur pertinence dans bien des cas, là où la mobilité devient signe de modernité, elle est instrumentalisée pour alimenter l'identité politique des courants nationalistes cherchant à revenir à l'État-nation, grand perdant de l'entrée en mobilité du monde. Des valeurs nouvelles, comme la diversité, la lutte contre les discriminations, les droits des minorités, viennent contre-carrer le monde des États et de leurs frontières.

La frontière est un obstacle à la reconnaissance d'un droit de l'homme

aujourd'hui fondamental : celui du droit à la mobilité pour changer de vie. La démocratisation de son franchissement et l'accès à la mobilité pour tous ceux qui le désirent sont aujourd'hui l'objet de mobilisations collectives qui sont alimentées par les politiques guidées par les opinions sécuritaires tendant à donner le ton en Europe sur le régime des frontières. Ces mobilisations s'appuient sur une série de textes internationaux. En 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme reconnaît le droit de quitter tout pays, y compris le sien (sans définir le droit d'entrer dans un autre), et le droit d'asile de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés reconnaît à son tour ce droit pour les persécutés. La Convention internationale de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille définit les droits de ceux qui sont mobiles, mais elle n'a été signée que par une cinquantaine d'États. Le droit a progressé pour les immigrés régulièrement installés, mais les frontières se sont fermées à l'entrée, les États percevant souvent la migration comme une atteinte à l'exercice de leur souveraineté sur les frontières et la migration illégale comme une forme de criminalité. Cependant, la frontière s'estompe de façon détournée par le poids des réseaux transnationaux, la mixité des mariages, la valorisation des échanges culturels, le développement du droit du sol et de la double nationalité, la progression de la diversité et des identités multiples ou la lutte contre les discriminations, qui sont comme autant de valeurs de la citoyenneté.

43

LA TRANSGRESSION

Pour les nationalistes, la frontière est au cœur de la transgression, c'est-à-dire de la traversée d'un limes, le non-respect d'un principe. Pourtant, en 2009, le rapport annuel du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) énonçait que la mobilité est un élément essentiel du développement humain, alors que les deux tiers de la population de la planète ne peuvent pas circuler librement et que ceux qui sont mobiles ont moins de droits que ceux qui sont sédentaires. Les migrations sont la plupart du temps les effets non maîtrisés d'une globalisation du monde. Mais elles introduisent une anomie dans un monde international fait d'États qui exercent leur souveraineté sur leurs frontières, définissent la citoyenneté de leur population et cherchent à contrôler leur territoire.

La frontière, abolie pour ceux qui bénéficient d'espaces de liberté de circulation comme les Européens dans l'Union européenne, pour ceux

qui entrent par la porte principale, devient omniprésente pour ceux qui pénètrent par la « porte de service »³. Des sommes considérables y sont engagées car l'interdiction de franchir les frontières suscite une économie de la frontière. Mais elle est aussi invisible car nombreux sont ceux qui la transgressent au point d'en faire une ressource : les médias, qui donnent à voir du rêve de l'autre côté de la frontière et alimentent l'imaginaire migratoire de ceux qui considèrent qu'il n'y a aucun espoir de voir la vie changer chez eux, les transferts de fonds, les réseaux transnationaux commerciaux, entrepreneuriaux, matrimoniaux, et des trafics divers (*trabendo*) liés aux droits de douane⁴. Plus la frontière est fermée, plus ceux qui ont réussi à la traverser s'installent, de peur de ne plus pouvoir pénétrer à nouveau s'ils sont en situation irrégulière, ce qui bloque la mobilité. Plus elle est ouverte, plus les migrants circulent⁵.

44

Ce que cherchent à faire valoir les nationalismes, c'est la frontière menacée dans la légitimité même de son existence par les flux migratoires. La perte du contrôle de leurs frontières par les États d'accueil, fruit d'une crise liée à la migration globale, était cette revendication. L'État d'accueil, dans l'exercice de son pouvoir régalien, est la plupart du temps le grand perdant de ces mobilités, sa souveraineté étant souvent défiée par ces nouveaux acteurs qui transgressent les frontières. La transgression de la frontière est au centre d'un conflit de valeurs qui s'inscrit dans l'éthique même du droit. On assiste à une réévaluation de la frontière par des individus et des groupes capables de défier les États dans leur légitimité à contrôler les frontières, eux-mêmes aux prises avec une série d'impératifs contradictoires : contrôle des migrations et libéralisme économique, sécurité et respect des droits fondamentaux, frontières et préservation des réseaux transnationaux d'échanges, de dialogue et d'activités économiques.

Enfin, les migrants dessinent par leurs déplacements des espaces géographiques qui deviennent des systèmes migratoires régionaux⁶, du fait de la rencontre d'une offre et d'une demande économique, démographique, de proximité linguistique ou culturelle, ou de complémentarités géopolitiques, qui ne coïncident pas toujours avec les systèmes institutionnels

3. Aristide R. Zolberg, *A Nation by Design: Immigration Policy and the Fashioning of America*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2006.

4. Alain Tarrus et Olivier Bernet, *Migrants internationaux et nouveaux réseaux criminels*, Cahors, Trabucaire, 2010.

5. Catherine Wihtol de Wenden, *Faut-il ouvrir les frontières ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, rééd. 2017.

6. Catherine Wihtol de Wenden, *La Globalisation humaine*, Paris, PUF, 2009.

censés organiser les flux. Ainsi, la mer Méditerranée est l'un des lieux les plus traversés mais aussi les plus transgressés car il existe un système migratoire informel lié à l'histoire et à la géographie. Il en va de même de la frontière entre les États-Unis et le Mexique, qui est à la fois la plus contrôlée et la plus traversée du monde – comme disent des sans-papiers : « Ce n'est pas nous qui traversons la frontière, c'est la frontière qui nous traverse⁷. » Les frontières recourent des espaces qui correspondent à des systèmes de circulation bien établis : l'ordre interne et l'ordre externe se trouvent ainsi brouillés.

UNE THÉÂTRALISATION DE LA FRONTIÈRE

Sous la pression de la banalisation des thèmes sécuritaires parfois teintés de nationalisme en matière migratoire, les frontières physiques extérieures de l'Europe ont été renforcées. Aux confins de l'Europe, des murs se sont construits pour mieux contrôler les frontières, fréquemment transgressées par les arrivées fortement médiatisées de migrants dépourvus de visa : barques et bateaux en Méditerranée, grillages escaladés, tunnels traversés, les îles méditerranéennes étant les cibles privilégiées des passeurs. Pour contrer ce phénomène, au mur de Ceuta construit à la fin des années 1990 sur fonds européens dans l'enclave espagnole du Maroc s'est ajouté un mur de barbelés en Thrace le long du fleuve Évros, qui sépare, depuis 1923, la Grèce de la Turquie, dans la portion où le fleuve fait une incursion en Turquie⁸. Dans le même esprit a été renforcé le contrôle de l'accès à l'Eurotunnel à Calais, aux abords de l'entrée du tunnel sous la Manche longtemps fréquentée par les Afghans, Kurdes, Irakiens et Africains dans l'espoir de passer au Royaume-Uni.

45

D'autres instruments ont été déployés à distance et aux portes de l'Europe⁹. Le régime des visas, imposé aux entrants non européens depuis 1986 avec le renforcement des frontières externes de l'Europe mis en œuvre par les accords de Schengen en 1985, crée une frontière en amont, dans les consulats européens installés au sein des pays de départ. En aval, la frontière s'exerce également dans les centres de rétention pour les sans-papiers en voie de reconduction à la frontière. Enfin, des technologies diverses ont été élaborées pour compléter le dispositif :

7. Slogan de la grève organisée en 2006 par des sans-papiers mexicains en Californie.

8. Fabien Dany, « La Turquie, nouveau hub des migrations clandestines vers l'Europe ? » *Anatoli*, n° 3, 2012, p. 223-234.

9. Didier Bigo et Elspeth Guild (dir.), *Controlling Frontiers: Free Movement into or within Europe*, Aldershot, Ashgate, 2005.

le système d'information Schengen (SIS) a établi une liste des « indésirables » (sans-papiers identifiés, déboutés du droit d'asile, délinquants), non admis à pénétrer sur le territoire européen. Un contrôle informatisé des demandeurs d'asile sous plusieurs identités (Eurodac) permet d'éliminer les candidatures multiples depuis 2000. Un système intégré de vigilance externe (SIVE) a été institué au large des frontières euro-méditerranéennes en 2003 pour l'Espagne, l'Italie, la France, la Grèce et Malte. Enfin, le système Frontex a été créé en 2004 pour coordonner la protection des frontières de l'Europe par la mise en commun de policiers de différents États membres de l'Union agissant dans un État confronté à une pression migratoire particulière (îles méditerranéennes notamment, frontières orientales de l'Europe). Son siège est à Varsovie. De plus, les accords bilatéraux et multilatéraux signés par les pays européens ou par l'Union européenne avec les pays riverains de l'Europe ont forcé ces voisins à militariser leurs frontières.

Les révolutions arabes et l'arrivée exceptionnelle de réfugiés en 2015 ont réactivé la mise en œuvre et la mise en scène de la frontière, notamment chez ceux qui cherchaient à satisfaire les courants nationalistes. Ainsi, en 2011, le gouvernement Berlusconi a protesté contre le défaut de solidarité européenne à l'égard des flux passant par Lampedusa et réhabilité, tout comme la France, le rôle de l'État dans le contrôle des frontières. Et Marine Le Pen, candidate aux élections présidentielles de 2012, s'est rendue à Lampedusa pour contribuer à théâtraliser, comme Silvio Berlusconi, la symbolique du contrôle physique des frontières de l'Europe par l'État. Le scénario de la fermeture de la frontière franco-italienne à Vintimille s'est répété depuis 2015, avec la condamnation de ceux qui ont aidé bénévolement à sa traversée.

LA MENACE À L'ORDRE ANCIEN DU MONDE DES ÉTATS

Le thème de la menace, du défi, de l'invasion, voire du « grand remplacement » démographique et culturel, est très présent dans le discours nationaliste à propos de la frontière. La migration défie la conception wébérienne de la souveraineté de l'État car elle remet en cause la relation entre population, territoire et monopole du pouvoir de maîtriser les frontières. Elle affaiblit les deux piliers du système étatique : la souveraineté et la citoyenneté. Dans l'ordre international classique, les États sont les acteurs exclusifs et souverains, et ils contrôlent par leur régime politique leur population et leur territoire. Si des personnes décident

de quitter un État et d'entrer dans un autre pour y trouver refuge et s'y réaliser dans de meilleures conditions, le rôle de l'État de départ et de celui d'accueil dans leur capacité à traiter et à contrôler les migrations, à mesurer l'impact de celles-ci sur leur souveraineté, incluant sécurité intérieure et extérieure, est mis à l'épreuve.

Les migrations introduisent un désordre par le fait que population et territoire ne coïncident plus. Elles provoquent la déterritorialisation des populations, la fluidité du passage, l'hybridation des allégeances et des identités multiples. Dans le discours nationaliste, beaucoup d'États-nations sont ainsi menacés dans leur autonomie de gestion des migrations par le haut, du fait de systèmes de gestion régionaux comme en Europe, ainsi que de l'idée de gouvernance mondiale des migrations dont les normes s'imposeraient aux États pour sécuriser les migrations. Mais aussi par le bas, à travers le pluriculturalisme, qui transforme les identités nationales en introduisant des valeurs issues du cosmopolitisme.

47

Enfin, ces États-nations dénoncent les formes d'ingérence des pays de départ, qui deviennent de plus en plus souvent acteurs sur la scène internationale par le biais de leurs migrations, pour lesquelles ils développent des politiques diasporiques¹⁰, et ce *via* divers instruments : la double nationalité, le soutien aux associations culturelles et religieuses, le vote de leurs nationaux, qui sont électeurs et éligibles dans les pays d'accueil.

LE DROIT DE LA NATIONALITÉ ET LES FRONTIÈRES INTÉRIEURES

Une autre obsession des nationalistes s'est portée sur le droit de la nationalité, qui présente des règles différentes dans chaque pays européen, car il est le symbole de son histoire nationale et de sa géographie, d'où un accès différencié à la citoyenneté européenne : les règles du jeu sont les mêmes pour tous ceux qui sont citoyens européens, alors que le droit d'entrée dans la citoyenneté européenne tient du cas par cas par l'accès à la nationalité¹¹. Sous l'effet des migrations, l'acquisition de la nationalité des pays européens par le droit du sol assorti de conditions de durée de résidence s'est presque généralisée au sein de l'Union

10. Catherine Wihtol de Wenden, *La Question migratoire au XXI^e siècle. Migrants, réfugiés et relations internationales*, 3^e éd., Paris, Presses de Sciences Po, 2017.

11. Catherine Wihtol de Wenden, *La Citoyenneté européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

européenne, à l'exception de quelques pays attachés au droit du sang, comme l'Italie. Les courants nationalistes ont régulièrement cherché à revenir au droit du sang dans l'accès à la nationalité, ainsi que ce fut le cas en France (loi Pasqua-Méhaignerie de 1993), avec l'idée qu'il y aurait des Français « de papier », qu'« être français, ça se mérite » (thèmes développés par le Club de l'Horloge), refusant ainsi l'acquisition par droit du sol, pourtant source d'une incorporation rapide à la communauté politique.

48 Mais la frontière est aussi intérieure aux États et les nationalismes identitaires entretiennent ainsi l'idée que certains nationaux le seraient moins que d'autres car ils sont musulmans, pauvres, colorés – ils ne sont pas « de souche », ce qui définit un racisme différentialiste analysé par Michel Wieviorka¹². Elle peut aussi se situer au-delà des États : dans le cas de l'Union européenne, la frontière passe moins entre nationaux et étrangers qu'entre Européens et non-Européens. Pour les extra-communautaires, le défaut de papiers en règle constitue une frontière, lourde de conséquences pour le travail, la vie quotidienne ou la mobilité. À l'échelle nationale, une fois franchies les frontières juridiques, par régularisation, mariage, entrée régulière, accès à la nationalité, une autre frontière perdure : celle de la visibilité physique, des imaginaires culturels, religieux, sociaux. Les nouveaux nationaux continuent alors à être considérés comme des étrangers du fait de discriminations en tous genres : assignation à résidence dans les cités, racisme institutionnel de la part des forces d'autorité, difficulté à être considéré et traité comme un citoyen ordinaire dans l'accès au logement, à l'emploi, aux filières scolaires réputées, et jusqu'aux boîtes de nuit.

*

Le lien que les nationalismes font entre les frontières et les identités politiques a été ravivé depuis 2015 par le rapport de force entretenu entre l'Union européenne et les pays d'Europe centrale et orientale, quand ils ont refusé de partager l'accueil des réfugiés au nom du principe de solidarité entre États européens à propos de la réinstallation des demandeurs d'asile provenant de Syrie. La Hongrie a argué du fait que l'accueil de ces réfugiés du Proche et du Moyen-Orient risquait de porter atteinte à son identité culturelle, construite dans un projet de nation homogène autour de sa langue, de sa culture et de sa religion. La République tchèque

12. *La France raciste*, Paris, Seuil, 1992.

a déclaré qu'elle n'accepterait d'accueillir que des Syriens chrétiens et la Pologne a fait valoir des thèmes culturels et religieux. La frontière se déplace ainsi sur des terrains que l'on croyait relégués au passé pour l'Europe, sous la pression des idées nationalistes qui ont donné le ton aux politiques d'immigration et d'asile.

R É S U M É

La thématique du bornage a servi à renforcer les thèses souverainistes de l'État-nation. L'identité nationale sert à construire, après les frontières géographiques, une histoire différente en deçà et au-delà des frontières, et à introduire un traitement différencié à l'égard de ceux qui sont considérés comme ne faisant pas partie de la nation commune. Une refrontiérisation des États et de l'Europe est à l'œuvre, qui se conjugue à d'autres thèmes d'exclusion comme le droit de la nationalité, dans un contexte de théâtralisation de la frontière, à des fins identitaires.

LES FRONTIÈRES DE LA FRANCE¹

« **L**a France a eu très tôt des frontières, elle a eu très tôt son logement, avant même d'exister de façon formelle », écrit Fernand Braudel dans *L'Identité de la France*. Il ajoute que « la frontière a dévoré l'histoire de France »², en raison des efforts que sa formation et sa défense ont exigés de l'État. C'est en tout cas au XIV^e siècle que le terme « frontière », qui viendrait de l'adjectif *frontier* (« qui fait front »)³, commence à être employé dans des documents officiels français. Le roi Louis X le Hutin s'y réfère (pour remplacer le terme « marches ») dans des lettres de 1315, à propos de l'établissement et de l'entretien des garnisons des Flandres⁴. Jusqu'à la fin du XVII^e siècle, les frontières désignent généralement les parties menacées du royaume⁵. Il était d'ailleurs souvent difficile, à la veille de la Révolution, de fixer avec précision les frontières de la France. Les traités de limites avec ses voisins étaient en effet rares. Un enchevêtrement des limites entre territoires était souvent observé, expliquant le grand nombre d'enclaves étrangères en France sous l'Ancien Régime.

51

Les frontières terrestres actuelles de la France, qui sont désormais stabilisées, à quelques exceptions près, correspondent à la notion de frontières en droit international, qui est définie par la Cour internationale de justice comme « la séparation des souverainetés étatiques »⁶.

1. Les vues exprimées dans cet article n'engagent que son auteur.

2. Paris, Arthaud-Flammarion, 1986, t. 1, p. 279.

3. *Ibid.*, p. 279.

4. Charles Rousseau, *Les Frontières de la France*, Paris, Pedone, 1954, p. 6.

5. *Ibid.*, p. 7.

6. CIJ, 12 juillet 2005, *Différend frontalier (Bénin / Niger)*; *Rec.*, § 124. Le tribunal arbitral, dans l'affaire entre la Guinée-Bissau et le Sénégal, a par ailleurs donné la définition suivante, plus technique : « ligne formée par la succession des points extrêmes du domaine de validité spatiale des normes de l'ordre juridique d'un État » (sentence arbitrale du 31 juillet 1989; *Rec.*, § 63).

L'expression « frontières maritimes », pour désigner les limites des espaces maritimes français, n'a pas la même précision. Ces limites relèvent en effet d'un régime qui diffère des frontières terrestres et varie selon les espaces maritimes concernés. C'est pourquoi elles méritent d'être abordées de manière distincte.

Les limites de l'espace aérien national dépendent, quant à elles, entièrement des frontières terrestres ou des limites de la mer territoriale. L'article 1^{er} de la Convention de Chicago du 7 décembre 1944 stipule en effet que tout État est souverain « sur l'espace aérien au-dessus de son territoire ». L'article 2 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982 précise que la souveraineté de l'État côtier s'étend au-dessus de la mer territoriale. La limite entre l'espace aérien et l'espace atmosphérique demeure quant à elle discutée en droit international.

52

LES FRONTIÈRES TERRESTRES DE LA FRANCE

Des frontières principalement métropolitaines

Les frontières terrestres de la France sont, au premier chef, celles de son territoire métropolitain. En métropole, la France partage ses 2 913 kilomètres de frontières terrestres avec huit pays : Allemagne (448 km), Andorre (57 km), Belgique (620 km), Espagne (623 km), Italie (515 km), Luxembourg (73 km), Monaco (4 km) et Suisse (573 km)⁷.

Les frontières terrestres ultramarines de la France, d'une longueur de 1 263 kilomètres, se limitent, au voisinage de la Guyane, à la frontière avec le Brésil – la plus longue des frontières terrestres de la France (730 km) – et à celle avec le Suriname (520 km), ainsi que, sur l'île de Saint-Martin, à celle avec les Pays-Bas (13 km). Le voisinage de la Terre Adélie avec les territoires revendiqués par l'Australie en Antarctique relève d'un cas particulier, en raison du gel des revendications de souveraineté et du régime international sur ce territoire, prévus dans le cadre du traité sur l'Antarctique, signé à Washington le 1^{er} décembre 1959.

Des frontières relativement anciennes

Les frontières terrestres de la France présentent un caractère ancien, nombre d'entre elles ayant été établies à l'occasion de la conclusion de

7. S'agissant de la liaison fixe transmanche, l'article 3 du traité de Canterbury du 9 septembre 1987 prévoit que la frontière entre la France et le Royaume-Uni est la projection verticale de la ligne définie dans l'accord relatif à la délimitation du plateau continental entre les deux États, signé à Londres le 24 juin 1982.

traités de paix au cours de l'histoire⁸. La frontière franco-belge découle essentiellement du traité signé à Utrecht le 11 avril 1713, mettant fin à la guerre de Succession d'Espagne, et des traités de paix signés à Paris les 30 mai 1814 et 20 novembre 1815. Au sud, l'établissement de la frontière franco-espagnole est fondé sur le traité de paix des Pyrénées, signé le 7 novembre 1659 par Louis XIV et Philippe IV. Si la frontière avec l'Italie découle principalement du traité de Turin du 24 mars 1860, portant cession à la France du duché de Savoie et du comté de Nice, le tracé en fut rectifié par le traité de paix signé à Paris le 10 février 1947. La frontière franco-allemande découle des traités de délimitation conclus par la France au XIX^e siècle avec la Prusse, le Palatinat (sous souveraineté bavaroise) et le grand-duché de Bade, en exécution des traités de Paris du 30 mai 1814 et du 20 novembre 1815. À cet égard, le traité de Versailles du 28 juin 1919 avait prévu que, concernant la frontière franco-allemande, « [l]es dispositions des traités portant délimitation de la frontière avant 1871 [seraient] remises en vigueur » (art. 51). La frontière franco-suisse fut déterminée par une série d'actes anciens, tels que les traités du 30 octobre 1564 entre Philibert de Savoie et la ville de Berne, du 15 août 1749 entre Louis XV et la République de Genève, et du 3 juin 1754 entre le roi de Sardaigne et la République de Genève.

53

Outre-mer, la frontière de la Guyane française avec le Brésil trouve son origine dans le traité d'Utrecht mais a dû faire l'objet d'un arbitrage en 1900 qui consacre principalement le fleuve Oyapock comme limite frontalière. Celle avec le Suriname a également été fixée par ce même traité d'Utrecht, consacrant le fleuve Maroni comme frontière avec la colonie néerlandaise du Suriname. Elle a toutefois été précisée à la suite d'un arbitrage entre la France et les Pays-Bas, rendu en 1891 par l'empereur de Russie, Alexandre III⁹.

8. À compter du XVIII^e siècle, la France s'est d'ailleurs dotée de services cartographiques et a engagé une politique active de délimitation frontalière. Le ministère des Affaires étrangères publia un *Mémoire sur l'opération de l'établissement des limites du royaume*, en date du 22 avril 1746, marquant la volonté française d'instituer « un nouvel établissement des limites de toutes les frontières du royaume ». En 1688 avait été créé le Dépôt de la guerre avec pour charge de recueillir et de conserver les archives historiques, les mémoires militaires, les plans et les cartes, et plus généralement l'ensemble des opérations topographiques. Dissous au cours des premières années de la Révolution, il fut rapidement rétabli sous le nom de « Dépôt général de la guerre et de la géographie ». En 1887, il donna naissance à deux organismes distincts : le Service historique de l'armée, actuel Service historique de la défense, et le Service géographique de l'armée, auquel succède à partir de 1940 l'Institut géographique national (désormais dénommé « Institut national de l'information géographique et forestière »).

9. Décision du 25 mai 1891, *Recueil des sentences arbitrales*, t. 28, p. 249-254.

Le résultat d'un processus politique

L'établissement de frontières terrestres a ainsi résulté d'un processus politique, au cours duquel ont été pris en compte des facteurs géographiques et historiques¹⁰. La prise en compte des facteurs géographiques est illustrée notamment par les frontières montagneuses des Alpes, du Jura et des Pyrénées, ainsi que les frontières fluviales constituées par le Rhin, ou encore le Maroni et l'Oyapock. C'est toutefois leur reconnaissance conventionnelle, et non leurs caractéristiques naturelles, qui en a fait des frontières internationales¹¹. L'établissement d'une frontière dépend en effet non d'une opération unilatérale d'accaparement mais de l'effet de concessions mutuellement accordées.

Une négociation en plusieurs étapes

54

L'établissement définitif et la détermination de la frontière terrestre relèvent généralement d'un processus en plusieurs étapes : définition de la frontière, délimitation du tracé, abornement. À défaut de pouvoir présenter une énumération exhaustive, les trois exemples suivants peuvent être cités.

La frontière franco-belge, dont l'origine remonte au traité d'Utrecht et qui a été fixée dans ses grandes lignes par les traités de Paris de 1814 et 1815, a dû faire ultérieurement l'objet de procès-verbaux descriptifs. Leur teneur a été reprise dans un « traité de limites », signé à Courtrai le 28 mars 1820. Cette délimitation a donné lieu, pour sa seule partie terrestre (non fluviale), à cinq rectifications entre 1893 et 1908, ainsi qu'à des vérifications sous forme de « déclarations » en 1896 et 1906.

La frontière franco-italienne, qui découle principalement du traité de Turin de 1860, a été modifiée après la Seconde Guerre mondiale, au niveau du Mont-Cenis et de Tende, qui ont été rattachés à la France. Le travail d'abornement s'est déroulé en plusieurs étapes. En 1983, les deux pays ont signé un accord prévoyant que « l'abornement de la

10. L'ambition affichée par le cardinal de Richelieu dans son testament politique était de « rendre à la France les frontières que la nature lui a assignées, confondre la Gaule avec la France et, partout où fut la Gaule antique, la reconstituer ».

11. Charles Rousseau et Fernand Braudel relèvent que la monarchie française n'a pas réellement fait usage de la théorie des « frontières naturelles », invoquée en revanche comme justification de certaines conquêtes à l'époque révolutionnaire (*Les Frontières de la France, op. cit.*, p. 9; *L'Identité de la France, op. cit.*, t. 1, p. 290). Braudel rappelle toutefois que la principale frontière de la Francie occidentale issue du traité de Verdun de 843, première forme de la France en tant qu'État, était, avec la Lotharingie, constituée par quatre « rivières » : Rhône, Saône, Meuse et Escault (*ibid.*, p. 282).

frontière, définie par les accords internationaux en vigueur entre les deux États, doit être précisé et maintenu de manière que le traité en soit bien déterminé et puisse être repéré facilement sur toute son étendue ». La réunion de la 26^e Commission mixte franco-italienne fin avril 2016 a permis la validation d'une ligne commune composée de coordonnées numériques séparant les deux États.

Une commission mixte d'abornement de la frontière franco-andorrane s'est réunie à la suite de l'accord conclu entre les deux États le 6 mars 2012 et fixant la délimitation frontalière. Cette commission a validé les coordonnées numériques afférentes au tracé de la frontière et le document a été signé par les deux délégations. Les travaux portent également sur les modalités de surveillance et d'entretien de la démarcation.

Des solutions parfois originales

Sur la partie de la frontière franco-espagnole située du côté atlantique et marquée par la rivière Bidassoa, un régime original hérité de l'histoire est celui du condominium appliqué à l'administration de l'île des Faisans, en vertu duquel la France et l'Espagne exercent en commun l'administration de ce territoire¹². Depuis la signature du traité de Bayonne le 2 décembre 1856, il y a plus d'un siècle et demi, la France et l'Espagne exercent ainsi de manière indivise les pouvoirs gouvernementaux sur ce même territoire, une passation entre les autorités des deux pays ayant lieu tous les six mois.

Il existe par ailleurs une enclave espagnole en France, celle de Llivia, dans le département des Pyrénées-Orientales. En outre, le « pays Quint », situé en Pays basque, est un territoire espagnol administré par la France, depuis le traité de Bayonne de 1856.

Le cas de la forêt du Mundat peut également être cité : proche de la frontière franco-allemande et de Wissembourg, il s'agit d'une forêt domaniale française située en territoire allemand, en vertu d'un accord de 1984.

Des frontières presque achevées

Comme la Cour internationale de justice l'a relevé, « aucune règle ne dispose que les frontières terrestres d'un État doivent être complètement délimitées et définies, et [qu']il est fréquent qu'elles ne le soient

12. Un condominium avait par ailleurs été établi en 1906 entre la France et le Royaume-Uni sur les Nouvelles-Hébrides et a pris fin en 1980 avec l'indépendance du territoire, devenu l'État du Vanuatu.

pas en certains endroits¹³ ». Les situations dans lesquelles les frontières terrestres de la France restent à définir constituent toutefois une exception.

C'est le cas d'une partie résiduelle de la frontière franco-italienne, le tracé dans le massif du Mont-Blanc ne faisant pas l'objet d'une identité de vues parfaite entre les deux États. Ceux-ci s'accommodent de l'indétermination de cette partie de leur frontière commune. À ce propos, en 1933, Jules Basdevant, qui deviendra plus tard président de la Cour internationale de justice, avait pu souligner que, lorsqu'une frontière est « tracée dans une masse montagneuse, les rapports de frontière sont moins fréquents et les inconvénients d'une délimitation imprécise atténués¹⁴ ».

56 Le cas de l'île de Saint-Martin, que la France et les Pays-Bas se partagent depuis le traité de Concordia signé en 1648, sans que la frontière ait été exactement délimitée, peut également être mentionné. Les deux États ont toutefois convenu d'engager des discussions en vue de parvenir à une telle délimitation.

Le cadre de l'Union européenne et les coopérations transfrontalières

La création de l'Union européenne et l'instauration de l'espace Schengen ont profondément modifié les conditions de gestion par la France de ses frontières terrestres métropolitaines. Un des éléments constitutifs de l'Union est en effet la mise en place d'un espace commun de libre circulation des personnes, liberté garantie par le marché unique au même titre que la libre circulation des biens, des services et des capitaux. Si la construction européenne s'est certes accompagnée d'un effacement des frontières intérieures des États membres; elle a toutefois érigé, de manière corollaire, des frontières extérieures, avec l'adoption d'une politique commune en matière de franchissement de celles-ci.

Derrière cette perte apparente de portée pratique, les frontières nationales continuent d'exister dans le cadre européen. Ainsi, un État membre peut imposer une restriction aux libertés de circulation, à condition qu'elle soit non discriminatoire, justifiée par un motif d'intérêt général, nécessaire pour atteindre cet objectif et proportionnée à l'atteinte aux libertés de circulation qu'elle impose. Par ailleurs, dans des situations de

13. CIJ, 20 février 1969, *Plateau continental de la mer du Nord*; Rec., § 46.

14. Jules Basdevant, « Les frontières de la France », in *id. et al., La Vie juridique des peuples*, Paris, Delagrave, 1933, p. 389.

crise, ces libertés peuvent être suspendues et des contrôles aux frontières temporairement rétablis¹⁵.

La portée réelle des frontières est par ailleurs relativisée par des accords de coopération transfrontalière. L'un des plus singuliers est sans doute celui conclu en 1949 entre la France et la Suisse sur l'aéroport de Bâle-Mulhouse. Entièrement situé en territoire français, cet aéroport dispose en effet de deux secteurs douaniers, dont l'un est exclusivement géré par la Suisse. Le traité du Touquet entre la France et le Royaume-Uni, signé en 2003¹⁶, permet par ailleurs aux deux parties de créer des bureaux à contrôles nationaux juxtaposés, afin de faciliter l'exercice des contrôles frontaliers, des agents de chaque État étant ainsi autorisés à remplir leur mission sur le territoire de l'autre État.

De nombreux autres accords de coopération ont été en outre conclus pour favoriser le développement des échanges économiques, culturels, touristiques et sociaux entre régions situées de chaque côté d'une frontière¹⁷. L'instauration de l'eurorégion Saar-Lor-Lux en offre l'exemple : créée par un accord en date du 16 octobre 1980, elle réunit le grand-duché de Luxembourg, la Lorraine française, les *Länder* allemands de Sarre et de Rhénanie-Palatinat, ainsi que la région wallonne belge. On peut également citer le groupement européen de coopération territoriale Aquitaine-Euskadi, selon un modèle établi à l'initiative du Parlement européen en 2006 – qui regroupe la Nouvelle-Aquitaine, le Pays basque espagnol et la Navarre –, ou la création d'un espace catalan transfrontalier – qui rassemble les territoires voisins du département des Pyrénées-Orientales et des comarques de la province de Gérone.

57

LES LIMITES DES ESPACES MARITIMES FRANÇAIS

Des « frontières maritimes » ?

L'expression « frontière maritime » ne figure pas dans la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982 (ci-après « Convention sur le droit de la mer »). Celle-ci se réfère en revanche aux « limites extérieures »

15. De tels contrôles ont été établis aux frontières françaises à la suite des attentats du 13 novembre 2015.

16. Le traité du Touquet a été complété par un traité, signé à Sandhurst le 18 janvier 2018, relatif au renforcement de la coopération pour la gestion coordonnée de leur frontière commune.

17. Une résolution commune adoptée par l'Assemblée nationale et le Bundestag le 22 janvier 2018 invite les gouvernements français et allemand à favoriser, à titre expérimental, la délégation à des groupements transfrontaliers appelés « eurodistricts », de compétences autonomes, notamment par le transfert de compétences des *Länder* ou des régions françaises.

des espaces maritimes (art. 4) ou à la « délimitation maritime » entre États (art. 15, 74 et 83).

Même si le territoire terrestre détermine le titre juridique d'un État sur les espaces maritimes qui le bordent, selon l'adage ancien « La terre domine la mer », le terme de frontière, défini comme « la séparation des souverainetés étatiques », ne convient pas parfaitement à la délimitation des espaces maritimes entre États. L'esprit de la Convention sur le droit de la mer tend en effet à ménager un équilibre entre l'appropriation par l'État côtier et la préservation des libertés liées à ces espaces de navigation et de communication. La mer est ainsi divisée en différents « espaces » ou « zones », sur lesquels l'État côtier exerce des compétences à géométrie variable, conditionnées par le respect des droits dévolus aux États tiers. Cet équilibre peut être résumé par le constat selon lequel, plus on est proche des côtes, plus l'emprise de l'État côtier est marquée; plus on s'en éloigne, plus la liberté des mers et des autres États est importante¹⁸.

L'opération de délimitation maritime consiste ainsi à tracer une ligne de partage entre pouvoirs et droits des États concernés¹⁹. S'il apparaît plus approprié de parler de « limites » ou de « lignes de délimitation maritime » que de « frontières maritimes », l'examen des limites des espaces maritimes français présente un intérêt pour l'étude des frontières de la France.

L'importance des délimitations ultramarines

Selon les calculs du Service hydrographique et océanographique de la marine (Shom), la France dispose de vingt-cinq mille vingt kilomètres de

18. Chaque État est ainsi pleinement souverain sur ses eaux intérieures assimilées à des prolongements du territoire terrestre (eaux situées en deçà des lignes de base). S'il est souverain sur la mer territoriale, d'une largeur maximale de douze milles marins, l'État côtier doit consentir un droit de libre passage inoffensif aux navires battant pavillon d'un État étranger. Au-delà, l'État n'exerce que des compétences limitées en matière de contrôle sur la zone contiguë, qui peut s'étendre jusqu'à vingt-quatre milles marins des côtes. Dans la zone économique exclusive, qui peut s'étendre jusqu'à deux cents milles marins des côtes, l'État exerce des droits souverains en matière économique et environnementale, mais pas une souveraineté pleine et entière. Les autres États y bénéficient, par conséquent, des libertés de navigation, de survol ou de poser des pipelines et des câbles sous-marins. Au-delà de la zone économique exclusive, le régime du plateau continental permet à l'État riverain d'exercer des droits exclusifs d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles sur les fonds marins et leur sous-sol sur une distance maximale de trois cent cinquante milles marins (plateau continental étendu).

19. CIJ, 19 décembre 1978, *Plateau continental de la mer Égée (Grèce c. Turquie)*; Rec., § 85.

limites d'espaces maritimes²⁰ avec trente et un États, soit plus que tout autre pays dans le monde. Sur ces trente et un États voisins, seulement cinq sont en Europe (Belgique, Espagne, Italie, Monaco, Royaume-Uni). Les autres sont voisins des collectivités ultramarines françaises dans trois grands espaces océaniques : l'océan Atlantique et la mer des Caraïbes (Saint-Pierre-et-Miquelon, Antilles et Guyane), l'océan Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Clipperton) et l'océan Indien (La Réunion, Mayotte, Terres australes et antarctiques françaises, dont les îles Éparses et Tromelin).

Les espaces maritimes français se placent désormais au premier rang mondial²¹ par leur superficie de 11 614 000 kilomètres carrés (dont 4 771 000 pour la seule Polynésie, soit 41 % du total). La zone économique exclusive (ZEE) de la France couvre approximativement 8 % de la surface de toutes les ZEE de la planète, tandis que la superficie terrestre de la République française ne représente que 0,45 % de la superficie mondiale des terres émergées.

59

Une démarche unilatérale, préalable à la délimitation

La France, en tant qu'État côtier, a tout d'abord étendu, par étapes successives, ses espaces maritimes vers le large et a participé au mouvement de « territorialisation » de ces espaces.

La loi du 24 décembre 1971 relative à la délimitation des eaux territoriales a étendu à douze milles la largeur de la mer territoriale au large des côtes françaises (abandonnant la largeur de trois milles généralisée au XIX^e siècle). Cette loi a ainsi devancé la Convention sur le droit de la mer et suivi une pratique des États devenue majoritaire, codifiée ensuite par cette convention.

La France a également pris l'initiative d'établir dès 1976 une « zone économique » au large des côtes du territoire de la République (instaurée d'abord sur les côtes métropolitaines non méditerranéennes)²². La France prit toutefois la précaution de préciser que sa démarche était faite « sous réserve d'accords avec les pays riverains ».

Plusieurs décrets en date du 3 février 1978 sont venus compléter ce dispositif, instituant des zones économiques au large des collectivités françaises suivantes : la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, les

20. Les calculs du Shom sont effectués sur la base des eaux territoriales, des ZEE (zones économiques exclusives) et du plateau continental français, hors plateau continental étendu.

21. La surface maritime des États-Unis est estimée à 11 351 000 kilomètres carrés.

22. Loi 76-655 du 16 juillet 1976 relative à la zone économique au large des côtes du territoire de la République.

Terres australes et antarctiques françaises, Wallis-et-Futuna, les îles Éparses et Tromelin, Clipperton, La Réunion et Mayotte²³.

Sur sa côte méditerranéenne, la France a attendu 2004 pour créer, dans un premier temps, une « zone de protection écologique », puis 2012 pour instaurer une ZEE²⁴.

Les autorités françaises ont par ailleurs publié quatre décrets, en date du 25 septembre 2015, fixant les limites extérieures du plateau continental de la France au large des territoires de la Martinique et de la Guadeloupe, de la Guyane, des îles Kerguelen et de la Nouvelle-Calédonie. Ces quatre décrets, résultant de recommandations rendues par la Commission des limites du plateau continental²⁵, portent sur une extension totale du plateau continental français de 579 000 kilomètres carrés.

60 *La délimitation par la négociation d'accords*

La France a conclu une quarantaine d'accords de délimitation maritime, qui ont été négociés par vagues successives.

Les négociations les plus anciennes avaient pour objectif la protection des droits de pêche. Tel fut par exemple l'objet principal de la Convention avec le Royaume-Uni du 2 août 1839 relatif à la pêche aux huîtres dans la baie de Granville ou de la Déclaration franco-espagnole délimitant les juridictions dans la Bidassoa et la baie du Figuiier dans le golfe de Gascogne en 1879.

Au cours des années 1960 et 1970, des accords de délimitation ont été négociés avec le Royaume-Uni sur des espaces maritimes dans le Pas-de-Calais et en Manche, ainsi qu'avec l'Espagne dans le golfe de Gascogne. Durant les trois décennies suivantes, outre des accords de délimitation avec Monaco et la Belgique, la France a conclu des accords avec les États voisins de plusieurs de ses territoires ultramarins en mer des Caraïbes, dans les océans Pacifique, Indien et Atlantique²⁶.

La France poursuit chaque année ces négociations. Début 2018, outre l'accord signé avec l'Italie le 21 mars 2015 (parachevant plus de

23. Décrets 78-142 à 149 du 3 février 1978 pris en application de la loi du 16 juillet 1976.

24. Décret 2012-1148 du 12 octobre 2012 portant création d'une zone économique exclusive au large des côtes du territoire de la République en Méditerranée.

25. Organe des Nations unies institué par l'article 76 de la Convention sur le droit de la mer.

26. De tels accords ont été notamment conclus à cette période, dans le Pacifique, avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les îles Salomon, Fidji, Kiribati, Tuvalu, Tonga, les îles Cook et le Royaume-Uni (pour les îles Pitcairn); dans l'océan Indien, avec Maurice, Madagascar, les Seychelles; aux Antilles, avec le Venezuela, la Dominique, Sainte-Lucie, le Royaume-Uni (pour Montserrat et Anguilla) et la Barbade.

quarante ans de négociations et qui est en cours de ratification), les plus récemment conclus ont été l'accord avec les Pays-Bas relatif à la délimitation maritime dans la région des Caraïbes du 6 avril 2016, l'accord avec Antigua-et-Barbuda relatif à la délimitation maritime dans la région des Caraïbes du 15 mars 2017 ou l'accord de délimitation maritime avec le Suriname du 8 novembre 2017²⁷.

Une délimitation guidée par le droit de la mer

Dans la négociation des délimitations maritimes, la France est guidée par les principes découlant du droit de la mer, au premier chef de la Convention sur le droit de la mer. Celle-ci prévoit l'application de la règle de l'équidistance en matière de délimitation de la mer territoriale entre deux États dont les côtes sont adjacentes ou se font face (art. 15), sauf lorsque l'existence de titres historiques ou d'autres circonstances spéciales rendent nécessaire de délimiter autrement. Elle ne prescrit pas en revanche de méthodes de délimitation obligatoires pour la ZEE et le plateau continental ; elle se limite à prévoir que les États doivent négocier en vue d'aboutir à une solution équitable.

61

Tenter de parvenir à une telle solution conduit la France à appliquer des méthodes tenant compte des caractères géographiques de chaque espace. La recherche de « résultats équitables », qui peuvent être obtenus soit en retenant la ligne d'équidistance, soit en la corrigeant, a guidé la délimitation retenue au large de la majorité des départements ou collectivités d'outre-mer, ainsi que dans le cas de certains espaces en Europe (Manche). La disproportion des longueurs de côtes a été prise en compte pour délimiter le plateau continental avec l'Espagne dans le golfe de Gascogne. Dans le cas de Monaco, la France a accepté la création d'un corridor, préservant les droits de la principauté à des espaces maritimes que l'application de la méthode de l'équidistance aurait largement amputés.

Des accords de délimitation encore à négocier ou à ratifier

En Europe, des négociations sur la délimitation doivent être poursuivies ou finalisées avec l'Espagne (ZEE en Méditerranée, golfe de Gascogne) et le Royaume-Uni (au large de Guernesey). L'accord de 2015 avec l'Italie est toujours en attente de ratification par la partie italienne²⁸. Dans les Caraïbes, des négociations doivent être menées

27. Ces deux derniers accords sont début 2018 en cours de ratification.

28. Accord signé à Caen, le 21 mars 2015. La France a notifié son approbation de cet accord le 4 août 2015.

avec Saint-Christophe-et-Niévès et les Pays-Bas (Étang aux huîtres à Saint-Martin), l'accord avec Antigua-et-Barbuda devant encore être ratifié par cet État²⁹. En Amérique du Sud, l'accord avec le Suriname est aussi en cours de ratification³⁰. Dans le Pacifique, des négociations de délimitation doivent être menées à bien avec le Vanuatu, Samoa et Tonga. Dans l'océan Indien, des délimitations sont à poursuivre avec Madagascar, le Mozambique, les Comores et l'île Maurice.

Le cas de l'océan Indien illustre la difficulté que crée pour la délimitation l'existence de différends en matière de souveraineté qui peuvent opposer la France et certains pays : à propos de Tromelin avec Maurice³¹, à propos des îles Éparses avec Madagascar et à propos de Mayotte avec les Comores.

62 La délimitation peut enfin concerner le seul plateau continental étendu au-delà de la ZEE. De telles délimitations ont déjà été effectuées avec l'Australie (pour la Nouvelle-Calédonie), le Brésil, le Suriname et la Barbade. Elles doivent l'être, à propos du plateau continental de la mer Celtique, avec l'Espagne, l'Irlande et le Royaume-Uni.

Le recours à un règlement juridictionnel

La France a accepté la formation de tribunaux arbitraux dans le cadre de litiges avec le Royaume-Uni, au sujet de son plateau continental en Manche occidentale³², et avec le Canada, sur les espaces au large de Saint-Pierre-et-Miquelon³³.

Il convient de rappeler que, à l'occasion de la ratification de la Convention sur le droit de la mer, la France a fait une déclaration, qu'autorise cette convention, précisant qu'elle n'acceptait pas de se soumettre à un mode de règlement obligatoire des différends relatifs aux délimitations maritimes³⁴.

29. Accord signé à Saint John's, le 15 mars 2017. La France a notifié son approbation en avril 2017.

30. Accord signé à Paris, le 8 novembre 2017. Il est déposé en 2018 en cours de ratification par le Suriname, la France ayant notifié son approbation en décembre 2017.

31. Afin de surmonter le différend sur Tromelin, la France avait signé en 2010 un accord avec Maurice restaurant, sur les eaux entourant cette île, un régime de cogestion, sans renoncer à sa souveraineté sur l'île. Début 2018, l'autorisation de ratification de cet accord n'a cependant pas encore pu être obtenue du Parlement français.

32. Décision du 30 juin 1977, *Recueil des sentences arbitrales*, t. 18, p. 3-413.

33. Décision du 10 juin 1992, *ibid.*, t. 21, p. 265-341.

34. Le recours au règlement juridictionnel pour la délimitation maritime doit être distingué de celui portant sur des différends de souveraineté. Ce dernier a été par exemple illustré dans le cas de l'île de Clipperton, attribuée à la France par l'arbitrage de Victor-Emmanuel III rendu le 28 janvier 1931.

*

L'importance traditionnelle des frontières terrestres d'un État tel que la France tient au fait qu'elles permettent l'identification de son territoire, qui en est l'une des composantes et dont dépend la définition des limites spatiales de ses pouvoirs. Elle tient aussi à l'effet que ces frontières peuvent avoir sur les populations habitant les territoires concernés³⁵. Les questions relatives à leur établissement et à leur détermination ont toutefois perdu, au moins dans le cas de la France, une grande partie de la sensibilité qui y était historiquement attachée. Ceci est sans doute dû au fait que ces frontières sont désormais largement stabilisées et que les rares cas où elles ne sont pas précisément fixées ne soulèvent pas de difficultés majeures. Ceci ne fait toutefois pas disparaître, dans certains cas, la sensibilité des questions relatives au contrôle de ces frontières terrestres.

63

Dans la mesure où un État peut exister sans espaces maritimes, les limites de ces derniers devraient présenter un enjeu moindre que les frontières terrestres. Pourtant, leur établissement représente aujourd'hui un enjeu sensible, notamment parce qu'il influe sur les ressources économiques à la disposition exclusive de l'État côtier. C'est ce qui explique, en plus du fait que plusieurs d'entre elles ne sont pas encore finalisées, que la détermination des limites des espaces maritimes français requiert aujourd'hui une démarche particulièrement active de la part de l'État.

Toute frontière est ainsi le résultat d'un processus politique. C'est ce qui a conduit Paul Valéry à considérer que, si « elle est historiquement explicable », « elle ne l'est pas organiquement, car la ligne tracée sur la carte et sur le sol qui constitue une frontière résulte d'une suite d'accidents consacrés par des traités »³⁶.

35. L'article 53 de la Constitution française prévoit à ce titre qu'aucune cession, aucun échange ou aucune adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

36. *L'Amérique, projection de l'esprit européen* (1938), in Paul Valéry, *Regards sur le monde actuel et autres essais*, Paris, Gallimard, 1945, p. 97.

R É S U M É

Les frontières terrestres de la France, principalement métropolitaines, résultent d'un processus politique ancien, mené en plusieurs étapes et aboutissant parfois à des solutions originales. Les limites des espaces maritimes français, dont l'importance tient principalement à leur dimension ultramarine, résultent d'une démarche unilatérale souvent complétée par la négociation d'accords et guidée par le droit de la mer.

LA TRANSFORMATION
DE LA NOTION DE FRONTIÈRE
DANS L'UNION EUROPÉENNE

« L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène. » Ainsi est rédigé l'actuel article 2, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (TUE)¹, qui place donc l'« espace de liberté, de sécurité et de justice » en éminente position parmi les objectifs poursuivis par l'Union européenne et, surtout, en dit long sur la conception et la perception de la « frontière » dans ce cadre juridique.

La frontière suppose toujours un récit². L'article 2, paragraphe 2, du TUE permet sans doute de percevoir quels « récits de la frontière » l'Union a fait siens, comment et pourquoi elle a pu s'approprier des récits existants ou contribuer à en forger d'autres. Car raconter la frontière, c'est faire part d'un imaginaire, à la fois puissamment structurant et simplificateur. Structurant, comme l'est cet « espace sans frontières intérieures » promu

1. Nous visons ici le traité sur l'Union européenne dans sa rédaction actuelle issue du traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009. Sauf mention contraire, quand le sigle « TUE » est employé, il renvoie à cette version du traité. On rappellera que la première rédaction du TUE date de 1992 (traité de Maastricht).

2. Comme le rappelle fort justement Ségolène Barbou des Places, « Résurgence de la frontière et réaffirmation du rôle des États dans la gestion des migrations », in Myriam Benlolo Carabot (dir.), *L'Union européenne et les migrations*, Bruxelles, Larcier-Bruylant, 2018, à paraître.

par l'Union, et qui porte en germe une remise en cause *a priori* radicale de la frontière, significativement requalifiée d'« intérieure ». Structurant aussi, tout comme cette opposition faussement évidente entre « espace sans frontières intérieures » et « contrôle des frontières extérieures », laquelle fait donc coexister sans contradiction apparente deux conceptions pourtant diamétralement opposées de la frontière : d'un côté l'ouverture, l'inutilité croissante, voire l'abolition des frontières intérieures ; de l'autre le cloisonnement, la limite, le contrôle, donc la nécessité et la pertinence de frontières « extérieures ». Une Union européenne entendue donc comme un nouvel espace de liberté interne, mais qui affirme aussi sa cohérence, ses limites, voire son « territoire », se réappropriant ainsi les attributs et les fonctions classiques de la frontière, dont les liens avec le territoire sont consubstantiels.

66

Récit simplificateur, car, à analyser précisément la disposition précitée, tout y porte bel et bien à discussion, comme le lien entre « l'espace sans frontières intérieures » et le principe de libre circulation, ou la nature exacte des frontières extérieures visées (étatiques et/ou européennes). Récit réducteur aussi, comme l'est tout « récit » de la frontière, lequel a sa part de mythe. À ce titre, on pourrait bien sûr démontrer facilement le caractère largement fantasmé du « sans-frontiérisme » porté par l'Union et insister sur le retour de la « frontière » en son sein. Les réformes du code frontières Schengen apportées en 2017³, lesquelles offrent aux États de nombreuses possibilités de réintroduction de contrôle aux frontières intérieures, ou, plus problématique encore au vu du cadre juridique européen, les décisions unilatérales de certains États membres de réintroduire ces contrôles en violation des règles communes⁴, ne sont qu'un exemple de ce phénomène désormais continu et profondément

3. Cf. le règlement (UE) 2017/458 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures (*Journal officiel de l'Union européenne*, L74, 18 mars 2017, p. 1). La Commission a proposé en septembre 2017 une nouvelle modification du code frontières Schengen, avalisant des dérogations toujours plus grandes au principe de libre circulation et de libre franchissement des frontières intérieures de l'espace Schengen. Cf. la communication de la Commission « Préserver et renforcer l'espace Schengen », COM (2017) 570 final, présentée le 27 septembre 2017, et la proposition de règlement COM (2017) 571 final, du même jour.

4. À titre d'exemple récent, on pourra faire mention de la décision prise le 3 octobre 2017 par les autorités françaises de maintenir jusqu'au 30 avril 2018 le contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen. Soumise à l'appréciation du Conseil d'État, la décision a été jugée conforme au code frontières Schengen, d'une manière pour le moins contestable (CE, 28 décembre 2017, *Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers et autres*, n° 415291).

déstabilisateur. La résurgence de la frontière, c'est sans doute aussi dans le domaine de la libre circulation des citoyens de l'Union européenne qu'elle peut être perçue, notamment dans la jurisprudence désormais fournie de la Cour de justice de l'Union relative au degré d'intégration du citoyen européen dans son État d'accueil, condition désormais préalable à l'octroi de certaines prestations sociales sur une base d'égalité de traitement avec le national⁵.

Il y a sans doute plus, et ce sera l'objet de cette contribution que de montrer la complexité et l'ambivalence de la relation qu'entretient l'Union européenne avec la frontière. Contrairement à ce que pourrait laisser penser une analyse par trop rapide, l'Union, tout comme l'État, a besoin de la frontière pour se définir. Elle l'utilise d'une manière cependant radicalement renouvelée: tandis que la frontière renvoie pour l'État à la ligne qui délimite l'exercice de ses compétences, qui donc borne ces dernières, c'est son franchissement qui permet à l'Union de s'affirmer en tant qu'« espace », dans une conception donc ouverte de la frontière. Cette dynamique coexiste dorénavant avec une autre, plus incertaine mais toujours plus tangible, et qui permet de percevoir la formalisation d'un « territoire » de l'Union européenne. Dans ce deuxième mouvement, l'Union utilise parfois la frontière dans la fonction qui est traditionnellement présentée comme la sienne, celle de définir un « dedans » par rapport à un « dehors », sans pourtant y parvenir.

67

LA FONCTION RENOUVELÉE DE LA FRONTIÈRE DANS « L'ESPACE SANS FRONTIÈRES INTÉRIEURES »

Dans l'affaire de la détermination de la frontière maritime entre la Guinée-Bissau et le Sénégal, l'arbitre a défini la frontière internationale comme « la ligne formée par la succession des points extrêmes du domaine de validité spatiale des normes de l'ordre juridique d'un État⁶ ». Définir une frontière, c'est donc définir les limites de l'exercice des compétences

5. Cf., entre autres, Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), grande chambre, 15 mars 2005, *Bidar*, aff. C-209/03, *Rec.*, p. 1-2119, et plus récemment Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), 18 juillet 2013, *Prinz et Seeberger*, aff. C-523/11 et C-585/11, ECLI: EU: C: 2013:524. Pour une analyse de cette nouvelle ligne jurisprudentielle, cf. Valérie Michel (dir.), *Revue des affaires européennes*, n° 4, *Vers un principe d'intégration sociale de la personne en droit de l'Union européenne ?*, Bruxelles, Larcier, 2013; Loïc Azoulai, « La citoyenneté européenne, un statut d'intégration sociale », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Jacqué*, Dalloz, Paris, 2010, p. 1-28.

6. *Frontière maritime entre la Guinée-Bissau et le Sénégal*, 31 juillet 1989, § 63, *Recueil des sentences arbitrales*, t. 20, p. 144; *RGDIP* 1990, p. 253.

d'un État, et c'est pour cette raison que la frontière tient une place première dans la stato-genèse⁷.

Le rappel de cette définition classique et unanimement acceptée en droit international permet de mesurer l'écart avec la conception de la frontière qui s'est imposée dans le cadre de l'Union européenne. La frontière est indispensable à la concrétisation de l'espace européen, non pas parce qu'elle borne la compétence de l'Union, mais parce qu'elle la justifie : en effet, pour que l'Union ait un titre de compétence, le franchissement de la frontière est indispensable, ce qui amène les institutions européennes à poser leur propre définition de la frontière, parfois très différente de la définition étatique.

68 *Le franchissement de la frontière, condition de réalisation de l'espace sans frontières intérieures*

Le « marché intérieur », finalité longtemps unique et toujours centrale des Communautés et de l'Union, est défini, aux termes de l'article 26, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), comme un « espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités ». Cette disposition clé du traité, introduite dans l'Acte unique européen⁸, permet d'entrevoir le potentiel de transformation de la frontière au sein de l'ordre juridique de l'Union. Elle inscrit d'abord le concept d'espace au cœur de l'entreprise communautaire, profondément déstructurant pour des territoires nationaux juridiquement définis et délimités par des frontières, ces instruments de séparation de deux souverainetés. Mais aussi, et peut-être surtout, elle lie intimement la disparition des frontières intérieures avec le principe de libre circulation. C'est donc la mobilité, le franchissement de la frontière, qui doit mener à son abolition.

Si le projet communautaire est si déstabilisateur pour la frontière, ce n'est pas tant parce qu'il l'efface que parce qu'il en modifie profondément la portée et la fonction. Comme l'a particulièrement bien montré Didier Bigo, la frontière, non seulement confins d'un espace donné mais aussi et surtout institution politique, implique, dans les approches classiques de science politique, « de l'homogène et du continu, un espace

7. Cf. en ce sens Jean-Marc Sorel, « Frontière », *Répertoire de droit international Dalloz*, juillet 2017, § 1.

8. Il s'agit alors de l'article 8A du traité instituant la Communauté économique européenne, dans sa version révisée par l'Acte unique européen de 1986.

clos sur lui-même pour que l'État souverain se déploie ». C'est la raison pour laquelle « frontière et contrôle ne peuvent être distingués »⁹. Or c'est justement à cette dissociation qu'oblige le droit de l'Union, lequel pérennise la frontière mais la fonctionnalise également en en faisant l'élément central d'applicabilité de ce droit.

Car là est bien l'essentiel : en concevant la frontière avant tout comme un lieu d'échange et non comme une ligne de fermeture et de césure, l'Union européenne fonde sa propre compétence. Pour que le droit de la libre circulation s'applique, il faut en effet un élément d'extranéité, ou encore un facteur de rattachement au droit de l'Union, lequel est acquis à partir du moment où une situation transfrontière est avérée. C'est là le fondement du marché intérieur, et le principe qui guide toute l'interprétation européenne des quatre libertés de circulation (marchandises, personnes, services et capitaux). Pour que l'espace communautaire se forme et s'approfondisse, il faut favoriser le plus possible la mobilité, les échanges et, donc, les franchissements de frontière. Dans le cas d'une « situation purement interne », c'est-à-dire celui d'une situation qui ne présente aucun facteur de rattachement avec le droit de l'Union, le droit du marché intérieur, avec tous ses principes structurants au premier rang desquels le principe de non-discrimination entre communautaires et nationaux, ne trouve pas à s'appliquer¹⁰.

69

On mesure alors l'intérêt, pour une organisation d'intégration comme l'Union européenne, de promouvoir une conception très large du « franchissement » de la frontière ou, plus précisément, d'une situation qui a « un facteur de rattachement » avec le droit de l'Union. L'Union va progressivement imposer sa propre définition de la frontière dans ce contexte.

*La définition de la situation transfrontière :
vers une notion européenne de la frontière*

L'approfondissement sans précédent des libertés de circulation et l'interprétation très audacieuse qu'en a faite la Cour de justice de l'Union ont fait l'objet d'études nombreuses et détaillées. Beaucoup d'entre

9. « Frontières, territoire, sécurité, souveraineté », in Marie-Françoise Durand et Christian Lequesne, *Ceriscope Frontières*, Paris, Sciences Po-CERI, 2011, p. 2 et 5 ; disponible sur HAL-SciencesPo.Archives-ouvertes.fr.

10. Cette règle est valable quelle que soit la liberté de circulation concernée. Parmi des exemples nombreux, cf., en ce qui concerne la libre prestation de services et la liberté d'établissement, CJUE, grande chambre, 15 novembre 2016, *Ullens de Schooten*, aff. C-268/15, ECLI : EU : C : 2016:874, point 47.

ces dernières ont mis l'accent sur la volonté continue de la juridiction de l'Union de réduire toujours davantage les « situations purement internes »¹¹, afin d'affermir l'espace sans frontières et d'affirmer sa compétence. Dans ce mouvement, la Cour est souvent amenée, soit à poser sa propre conception de la frontière, soit à passer outre ce critère du franchissement en en substituant d'autres, infiniment plus souples. Dans les deux cas, on assiste à l'émergence d'une conception européenne de la frontière, parfois en confrontation directe avec la définition étatique.

C'est dans le domaine de la libre circulation des marchandises que la démarche de la Cour de justice de l'Union s'est illustrée avec le plus d'éclat. Dans des affaires devenues fameuses¹², la Cour a jugé contraire au droit communautaire la perception par la France de l'octroi de mer, taxe perçue sur les marchandises importées dans les départements d'outre-mer. Réfutant l'argument des autorités nationales qui arguent du fait que c'est « une transaction interne, et non le franchissement de la frontière étatique, qui constitue le fait générateur de la perception de l'octroi de mer », la Cour justifie l'interdiction de tout droit de douane applicable aux marchandises circulant entre les États membres dans « l'entrave que les charges pécuniaires, fussent-elles minimales, appliquées en raison du franchissement des frontières, constituent pour la circulation des marchandises ». Or « une taxe perçue à une frontière régionale en raison de l'introduction de produits dans une région d'un État membre constitue une entrave au moins aussi grave à la libre circulation des marchandises qu'une taxe perçue à la frontière nationale en raison de l'introduction des produits dans l'ensemble du territoire d'un État membre ». Dans tous les cas, il y a bel et bien, selon la Cour, « atteinte [...] à l'unicité du territoire douanier communautaire »¹³. La Cour ira encore plus loin dans une affaire plus récente, l'affaire *Carbonati Apuani*, jugeant contraire au traité instituant la Communauté européenne la taxe italienne frappant les marbres transportés au-delà de la limite territoriale de la commune

11. Cf., entre autres, Rebecca-Emmanuela Papadopoulou, « Situations purement internes et droit communautaire : un instrument jurisprudentiel à double fonction ou une arme à double tranchant ? », *Cahiers de droit européen*, vol. 38, n° 1-2, 2002, p. 95-129; Fabrice Picod, « Libre circulation et situation interne », *Revue des affaires européennes*, n° 1, 2003-2004, p. 47-54; Jean-Yves Carlier, « Le devenir de la libre circulation des personnes. Regards sur la directive 2004/38 », *Cahiers de droit européen*, vol. 42, n° 1-2, 2006, p. 13-34; Dominik Hanf, « Reverse Discrimination in EU Law: Constitutional Aberration, Constitutional Necessity or Judicial Choice ? », *Maastricht Journal European and Comparative Law*, vol. 18, n° 1-2, 2011, p. 29-61.

12. CJCE, 16 juillet 1992, *Legros*, aff. C-163/90, *Rec.*, p. I-4625; *id.*, 9 août 1994, *Lancry et autres*, aff. jointes C-363/93, C-407 à C-411/93, *Rec.*, p. I-3957.

13. Arrêt *Legros* cité, points 14, 16 et 17.

de Carrare, et s'appuyant cette fois expressément¹⁴ sur une lecture combinée de l'article 23 de ce traité, relatif à l'interdiction des taxes d'effet équivalent, et de son article 14, paragraphe 2, relatif à « l'espace sans frontières intérieures »¹⁵.

On le voit dans ces exemples, le souci de parfaire le marché commun, mais aussi, sans doute, celui d'asseoir la compétence communautaire dans un domaine de compétence exclusive¹⁶, amènent la Cour à imposer sa propre définition de la frontière, en contradiction frontale avec celle défendue par les États membres. On pourrait multiplier les exemples d'arrêts porteurs d'une dynamique similaire, voire d'un dépassement de la condition même du « franchissement » d'une frontière quelle qu'elle soit : fondé sur la notion centrale d'« entrave », et ce peu importe la liberté de circulation concernée, le raisonnement de la Cour amène à minorer l'exigence d'un déplacement dans l'espace communautaire, incluant par exemple dans le champ d'application des traités la situation d'enfants citoyens de l'Union qui n'ont jamais franchi la frontière mais qui pourraient voir l'exercice de leur droit de circuler entravé par une mesure nationale concernant l'attribution du nom patronymique¹⁷, celle d'une ressortissante d'État tiers autorisée à rejoindre son époux citoyen de l'Union, lequel exerce des prestations de services sans déplacement dans l'espace communautaire¹⁸, ou encore, en ce qui concerne les marchandises, une situation purement interne mais dont on peut prévoir des effets potentiels sur la libre circulation de celles-ci¹⁹.

71

La frontière dans le cadre de l'Union européenne est donc d'abord et avant tout un lieu d'échange. Son franchissement permet l'activation de nouveaux droits, ceux conférés par l'ordre juridique communautaire, lequel démontre bien la pertinence de l'approche biologique de la frontière : pas d'isolement ou de distinction, « tout au plus des formes d'auto-organisations construisant leurs spécificités en échangeant en permanence de l'information avec leur environnement²⁰ ». Le droit de l'Union fourmille de « frontières » de ce type, générant de nouveaux espaces se superposant les uns aux autres. Les groupements européens

14. CJCE, 9 septembre 2004, *Carbonati Apuani*, aff. C-72/03, point 24.

15. Il s'agit de l'ancien article 8A déjà mentionné.

16. Article 3, § 1, a), du TFUE.

17. CJCE, 2 octobre 2003, *Garcia Avello*, aff. C-148/02, *Rec.*, p. I-11613.

18. CJCE, 11 juillet 2002, *Carpenter*, aff. C-60/00, *Rec.*, p. I-6279.

19. CJCE, 7 mai 1997, *Pistre*, aff. jointes C-321 à C-324/94, *Rec.*, p. I-2360.

20. Humberto R. Maturana et Francisco J. Varela, *Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living*, Boston (Mass.), Springer, 1980, cité par Didier Bigo, « Frontières, territoire, sécurité, souveraineté », chap. cité, p. 6, note 9.

de coopération territoriale, qui se construisent sur la base d'un règlement de l'Union adopté en 2006 et révisé en 2013²¹, attestent par exemple, sur des micro-échelles, de la construction de nouvelles coopérations territoriales transfrontières. Il s'agit là du premier droit de la coopération territoriale applicable directement au sein des États membres de l'Union, générateur de droits spécifiques pour les individus relevant du groupement constitué, et au fondement d'un mouvement de réorganisation des territoires²².

72 La jurisprudence récente tout comme l'évolution des politiques et du droit de l'Union laissent désormais entrevoir un mouvement quelque peu différent : le « retour de la frontière » ne doit pas être réduit à la réintroduction de contrôles que l'on pensait obsolètes ou à l'émergence de barrières ou de « murs » au sein de l'Union européenne. Il doit également être analysé comme le retour d'une conception classique de la frontière, ligne de définition et/ou de fermeture d'un espace politique, pas seulement au niveau des États membres, mais également, d'une manière très ambiguë, au niveau du « territoire » de l'Union.

FRONTIÈRE ET « TERRITOIRE » DE L'UNION

Évoquer la formalisation d'un « territoire » de l'Union européenne, c'est dans une large mesure faire état d'un impensé de la construction communautaire. On l'aura compris, la conception des frontières promue par l'Union permet l'approfondissement d'un « espace », fondé sur la mobilité et le déplacement, non l'enracinement et la stabilité, lesquels caractérisent les territoires étatiques bornés par des frontières dans la vision classique des sciences politique et juridique. En outre, les traités de l'Union ne font quasiment aucune mention d'un « territoire » de l'Union européenne²³, renvoyant, pour définir le champ d'application

21. Règlement (CE) 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (*Journal officiel de l'Union européenne*, L 210, 31 juillet 2006, p. 19); règlement (UE) 1302/2013 du 17 décembre 2013 modifiant le règlement (CE) 1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale, en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et du fonctionnement de groupements de ce type (*Journal officiel de l'Union européenne*, L 347, 20 décembre 2013, p. 303).

22. Pour une analyse stimulante des groupements européens de coopération territoriale sous l'angle du « fédéralisme intégral », cf. Manuel Goehrs, *Coopération territoriale et intégration différenciée. Contribution à l'étude du principe fédéraliste dans l'Union européenne*, Berne, PIE Peter Lang, 2018.

23. Quasiment, car il faut faire mention de l'actuel article 153, § 1, g), du TFUE, lequel permet à l'Union européenne de compléter l'action de ses États membres en ce qui concerne

territorial du droit de l'Union, aux États membres²⁴, avec force dérogations et exceptions au gré des spécificités constitutionnelles, culturelles et historiques d'États soucieux de préserver les statuts parfois fort différents des entités qui les composent ou avec lesquelles ils entretiennent des liens particuliers²⁵.

Pourtant, l'émergence d'un « territoire de l'Union » dans la législation et la jurisprudence européennes semble aujourd'hui une réalité. Elle porte en elle une ambivalence fondamentale : non définie, la frontière du « territoire européen » reste poreuse et ouverte. Mais dans le même temps renforcée, la « frontière extérieure », dont on ne sait plus très bien si elle est nationale ou européenne, marque le retour en force d'une conception classique de la frontière, entendue comme marque de démarcation entre un interne et un externe. L'incapacité de la frontière à tenir cette fonction dans le cadre de l'Union européenne remet peut-être finalement en cause le mythe même de la frontière.

73

*Le « territoire de l'Union européenne »,
une nouvelle réalité juridique aux contours ambigus*

Les occurrences des expressions « territoire communautaire » ou « territoire de l'Union européenne », quasiment absentes des traités, sont nombreuses dans le droit dérivé ou la jurisprudence. Le plus souvent, elles ne renvoient pas à une réalité juridique autre que les territoires des États membres ou le champ d'application territorial d'une certaine politique de l'Union. Dans ce deuxième sens, l'expression « territoire communautaire » n'est cependant pas anodine : elle est bien employée dans le cadre d'une situation spécifiquement communautaire²⁶, et son emploi dans des jurisprudences importantes de la Cour de justice de l'Union ne saurait être sous-estimé²⁷. L'expression renvoie à une réalité juridique autre que le territoire étatique, à la consistance d'un « territoire »

« les conditions d'emploi des ressortissants des pays tiers se trouvant en séjour régulier sur le territoire de l'Union ».

24. Articles 52 du TUE et 355 du TFUE.

25. Pour une analyse exhaustive, cf. Anne Rigaux, « Territoire communautaire », *Répertoire de droit européen Dalloz*, 1995 (actualisation 2014), § 26 et suiv. ; Jacques Ziller, « The European Union and the Territorial Scope of European Territories », *Virginia University of Wellington Law Review*, vol. 38, n° 1, 2007, p. 51-64. Cf. aussi, plus récemment, Lydia Lebon, « L'économie générale de l'application territoriale du traité de Rome », *Revue de l'Union européenne*, n° 613, 2017, p. 625 et suiv.

26. Cf. à ce propos Anne Rigaux, « Territoire communautaire », art. cité, § 4.

27. Cf., entre autres, CJCE, 12 décembre 1974, *Walrave*, aff. 36/74, *Rec.*, p. 1405 ; *id.*, 12 juillet 1984, *Prodest*, aff. 237/83, *Rec.*, p. 3153.

sur lequel l'Union européenne est en mesure d'imposer son pouvoir en fonction des compétences qui lui ont été attribuées dans les traités, et il n'est pas étonnant que la Cour ou le législateur de l'Union utilisent l'expression « territoire communautaire » dans des domaines où la compétence de l'Union est particulièrement intense, comme c'est le cas de l'union douanière, des règles de concurrence ou de celles relatives au marché intérieur et à la libre circulation²⁸.

74 C'est dans la jurisprudence plus récente, et, de manière très significative, dans des affaires particulièrement importantes pour la définition d'une « situation purement interne » au sens du droit de l'Union, que l'expression prend un sens sans doute nouveau. L'affaire *Zambrano*, fort logiquement abondamment commentée, marque ainsi un tournant dans la manière dont la Cour de justice conçoit le champ d'application du droit de l'Union européenne, en liaison avec le concept de citoyen de l'Union²⁹. Dans cette affaire où était en cause l'expulsion d'un ressortissant colombien de Belgique, pays dans lequel le requérant avait travaillé de nombreuses années et eu deux enfants ayant acquis la nationalité belge, la Cour a estimé, en se fondant sur le seul article 20 du TFUE³⁰, relatif au statut de citoyen de l'Union européenne, que le droit de l'Union s'opposait à une telle mesure nationale, même si, comme c'était le cas en l'espèce, les citoyens concernés, à savoir les enfants de M. Zambrano, n'avaient jamais circulé sur le territoire des États membres de l'Union. Manifestement interrogée dans le cadre d'une situation purement interne au sens du droit de l'Union, la Cour a pourtant jugé, dans un raisonnement lapidaire, que l'article 20 du TFUE s'opposait « à des mesures nationales ayant pour effet de priver les citoyens de l'Union de la jouissance effective de l'essentiel des droits conférés par leur statut de citoyen de l'Union ». Or la mesure nationale a cet effet puisqu'elle obligerait les enfants citoyens de l'Union « à quitter le territoire de l'Union » pour rejoindre leurs parents³¹.

La Cour de justice n'a eu de cesse, après cet arrêt retentissant et porteur d'une logique profondément différente de celle portée jusqu'alors dans

28. Pour une analyse plus approfondie sur le « territoire de l'Union européenne », nous nous permettons de renvoyer à notre contribution « Is the Territory a “Constituent Element” of the European Union ? », in Pierre d'Argent (dir.), *Droit des frontières internationales – The Law of International Borders*, Paris, Pedone, 2016, p. 291-309.

29. CJUE, grande chambre, 8 mars 2011, *Zambrano*, aff. C-34/09, *Rec.*, p. I-1177.

30. « Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas » (§ 1).

31. Arrêt *Zambrano* cité, points 42 et 44.

le champ de l'espace sans frontières intérieures, d'en restreindre ou tout du moins d'en circonscrire fortement la portée. Sans que l'on puisse dans le cadre de cette brève contribution revenir en détail sur ces évolutions, il convient cependant d'insister sur un point essentiel dans la réflexion sur les frontières et la formalisation d'un territoire de l'Union : les retours en arrière et les hésitations de la Cour n'ont pas empêché l'approfondissement de la mention au « territoire » évoqué dans l'arrêt *Zambrano*. Le juge a en effet profité d'arrêts ultérieurs pour apporter des précisions importantes sur ce point, lesquelles sont venues raffermir la consistance du « territoire de l'Union européenne ». Dans l'arrêt *Dereci*, la Cour prend soin de restreindre les cas dans lesquels il est juridiquement possible d'invoquer la jurisprudence *Zambrano*. Elle énonce que « ce critère relatif à la privation de l'essentiel des droits conférés par le statut de citoyen de l'Union se réfère à des situations caractérisées par la circonstance que le citoyen de l'Union se voit obligé, en fait, de quitter le territoire non seulement de l'État membre dont il est ressortissant, mais également celui de l'Union pris dans son ensemble³² ». Se trouve ainsi « autonomisé » le territoire de l'Union européenne par rapport à celui de ses États membres. La formule fait désormais figure de leitmotiv : elle a été reprise dans de nombreux raisonnements ultérieurs de la Cour³³.

75

Le territoire de l'Union européenne ainsi désigné entretient un lien ambigu avec les frontières, nullement évoquées en appui ou en complément de ce « territoire ». Comme Loïc Azoulay l'a bien montré, cela s'explique sans doute par le fait que cette référence renvoie dans ces affaires à un espace de vie commun, à une réalité transcendante ou à une métaphore désignant une communauté de valeurs, dans une perspective fondamentalement ouverte³⁴. C'est sans doute cette conception qui prévaut aussi dans l'article 49 du TUE, qui considère comme potentiellement membre de l'Union « tout État européen qui respecte les valeurs » de l'Union et s'engage à les promouvoir. En privilégiant dans les traités le terme « espace », les rédacteurs du droit primaire n'ont pas seulement refusé la transposition à l'Union de la notion de territoire : ils ont aussi laissé

32. CJUE, grande chambre, 15 novembre 2011, *Dereci et autres*, aff. C-256/11, point 66.

33. Cf., entre autres, CJUE, grande chambre, 13 septembre 2016, *Rendón Marín*, aff. C-165/14, EU: C: 2016:675, point 74 ; *id.*, 13 septembre 2016, *CS*, aff. C-304/14, EU: C: 2016:674, point 29 ; *id.*, 10 mai 2017, *Chavez-Vilchez*, aff. C-133/15, ECLI: EU: C: 2017:354.

34. « The (Mis)Construction of the European Individual. Two Essays on Union Citizenship Law », *EUI Working Paper Law*, n° 14, 2014, en particulier p. 14 ; disponible sur Cadmus. EUI.eu.

planer l'ambiguïté, ne souhaitant pas prendre position sur le caractère illimité ou non de l'espace appelé à se forger³⁵.

Dans ce contexte, le renforcement des frontières extérieures de l'Union européenne, très perceptible depuis l'intégration des politiques d'asile et d'immigration dans le champ du droit de l'Union, marque la montée en puissance d'une conception longtemps refoulée de la frontière, entendue dans son sens juridique premier de limite conditionnant la réalisation d'un titre territorial. La non-pertinence d'une telle conception dans le cadre de l'Union européenne interroge certainement le mythe de la frontière.

La remise en cause du « mythe de la frontière »

76

L'évolution des traités constitutifs des Communautés et de l'Union est tout à fait éloquente: nulle mention, ou presque³⁶, dans la version initiale du traité de Rome, de la « frontière », qui n'apparaît que dans l'Acte unique européen, lequel vise donc clairement son abolition avec la mention appuyée à l'espace « sans » frontières intérieures. C'est dans le traité de Maastricht, qui introduit pour la première fois les questions d'asile et d'immigration dans le champ du droit de l'Union comme questions d'intérêt commun, au titre de la coopération intergouvernementale dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, que la distinction entre frontières « intérieures » et frontières « extérieures » apparaît. Cette opposition ne fera que se renforcer dans les traités suivants, qu'il s'agisse de celui d'Amsterdam ou de celui de Lisbonne.

Il est sans doute utile de relever à ce stade une ambiguïté: la « frontière extérieure », systématiquement désignée comme celle « des États membres » dans le traité de Maastricht³⁷, n'est plus toujours qualifiée comme telle

35. Cette ambiguïté est nettement perceptible dans la langue anglaise, qui ne connaît pas un seul terme, mais deux, *place* et *space*. Comme Hans Lindhal le fait remarquer, « tandis que *place*, qui renvoie à la notion grecque de *topos*, peut être provisoirement défini comme un lieu délimité, *space*, en particulier dans ses connotations modernes, fait référence à un espace sans limite » (« Finding a Place for Freedom, Security and Justice: The European Union's Claim to Territorial Unity », *European Law Review*, vol. 29, n° 3, 2004, p. 462 – traduction de l'auteur). Cf. aussi Bernard Laguerre, « L'Europe entre espace et territoire », *L'Événement européen*, n° 21, 1993, p. 49-55.

36. Le terme de frontière apparaît à l'article 81 du traité instituant la Communauté économique européenne, relatif aux taxes et redevances « perçues par un transporteur au passage des frontières » et qui ne doivent pas dépasser « un niveau raisonnable ».

37. Nouvel article K.1 du TUE, qui mentionne les « règles régissant le franchissement des frontières extérieures des États membres par des personnes et l'exercice du contrôle de ce franchissement » comme question d'intérêt commun. Cf. aussi le nouvel article 100 C, relatif à la détermination des pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa « lors du franchissement des frontières des États membres ».

dans les versions ultérieures des traités. Si, parfois, le contexte de la disposition ne laisse aucun doute sur le caractère étatique de la frontière, d'autres articles sont en revanche beaucoup plus ambigus, comme l'article B du TUE dans sa version modifiée à Amsterdam en 1997, repris et amendé dans l'important article 2 du TUE déjà cité. Ce n'est plus le marché intérieur qui est « sans frontières intérieures », mais « l'espace de liberté, de sécurité et de justice », « au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène ». Frontières intérieures et extérieures, des États membres et/ou de l'Union européenne, coexistent donc dans cette même disposition juridique, reflet de deux conceptions pourtant opposées de la frontière, l'une prônant son obsolescence, l'autre son renforcement et son contrôle.

77

Pour terminer ces brèves incursions dans le droit primaire de l'Union, il faut aussi remarquer le retour en force, dans le traité d'Amsterdam, mais de manière encore plus explicite dans le traité de Lisbonne, des frontières étatiques, dont il convient de sauvegarder l'intégrité : c'est le sens de la référence, dans les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, au « maintien de la paix » et au « renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières »³⁸. Plus encore, l'article 62, paragraphe 4, du TFUE, grave dans le marbre du droit primaire « la compétence des États membres concernant la délimitation géographique de leurs frontières, conformément au droit international ».

En marquant toujours plus, et d'une manière *a priori* « naturelle », l'opposition entre frontières intérieures et frontières extérieures, en admettant aussi l'inscription de l'intangibilité des frontières étatiques, l'Union semble introduire une dimension de la frontière jusque-là bannie, celle permettant de séparer, d'étanchéiser des ensembles perçus et construits politiquement comme homogènes. L'image de la « forteresse Europe » que véhicule l'espace Schengen montre comment l'Union s'est réappropriée cette conception de la frontière, et de nombreuses initiatives menées par les institutions européennes pour gérer le flux des migrations vers l'Union depuis 2013 peuvent être analysées comme

38. Article J.1, § 1, du TUE, dans la version modifiée à Amsterdam. Il s'agit désormais de l'article 10A, § 2, c).

des tentatives de sécurisation, de contrôle, des frontières extérieures, tentatives qui contribuent sans doute à donner toujours plus de consistance à ces dernières³⁹.

78 La frontière dans le cadre de l'Union européenne ne parvient pourtant pas à remplir cette fonction de césure : la différenciation territoriale croissante des politiques menées par l'Union, prix à payer de l'intégration de domaines de compétences régaliennes dans le champ du droit de l'Union, aboutit à une multiplication de frontières qui s'enchevêtrent sans marquer de distinctions nettes entre les « en dedans » et « en dehors ». L'espace Schengen ne correspond pas au champ d'application territorial du droit de l'Union, certains États membres n'en faisant pas partie tandis que des États tiers y sont pleinement intégrés. Les accords d'association, ou la politique de voisinage que mène l'Union européenne avec certains États tiers, rendent toujours plus poreuse et incertaine la distinction entre les États intégrés à l'« espace de liberté, de sécurité et de justice », à l'Union, et les tiers. Les contrôles eux-mêmes ne se font pas majoritairement à la « frontière » de l'Union européenne, mais seulement à certains points, voire, de plus en plus souvent, à l'extérieur du territoire de l'Union ou de ses États membres, dans une politique d'externalisation de la gestion des migrations toujours plus poussée et préoccupante⁴⁰.

C'est bien le mythe d'une frontière étanche, bouclée sur elle-même⁴¹, qui se trouve là remis en cause. L'Union européenne construit un « territoire » sans nier les frontières, lesquelles lui sont indispensables, mais en contribuant puissamment à leur démystification.

39. Pour quelques exemples particulièrement significatifs, on pourra utilement se référer à l'agenda européen en matière de migration de la Commission européenne, COM (2015) 240 final, 13 mai 2015.

40. Cf. sur ce point Jorrit J. Rijpma et Marise Cremona, « The Extra-Territorialisation of EU Migration Policies and the Rule of Law », *EUI Working Paper Law*, n° 1, 2007 ; disponible sur Cadmus.EUI.eu.

41. L'expression est empruntée à Didier Bigo, « Frontières, territoire, sécurité, souveraineté », chap. cité, p. 1, note 9.

R É S U M É

L'Union européenne entretient avec les frontières une relation ambivalente. Dans l'« espace sans frontières intérieures », l'Union utilise la frontière non pour borner sa compétence, à l'instar de l'État, mais pour la justifier. C'est en effet le franchissement de la frontière qui permet la réalisation de l'espace préconisé. La formalisation progressive et incertaine d'un « territoire » de l'Union marque une évolution importante quoique ambiguë quant à la conception de la frontière qui se développe dans cet ordre juridique singulier.

LES NOUVELLES FRONTIÈRES DE L'ÉCONOMIE

Entendue au sens d'une intensification sans précédent de l'échange international, la globalisation est bien la grande transformation de notre temps. Tel un Janus « bifrons », elle offre une face souriante, celle de la croissance économique, et une face grimaçante, celle des dégâts qui parfois l'accompagnent. Mettant, de la sorte, en question la thèse selon laquelle l'intégration des économies serait immanquablement porteuse de bien-être, et donc de réduction des conflits politiques.

81

Est-ce à dire que la « fin de l'histoire » à la Fukuyama ou « la politique par l'économie » des solidarités de fait à la Monnet-Schuman furent des illusions ? Et que la disparition des frontières qui devait les accompagner, vantée par les uns, dénoncée par les autres, était un mirage¹ ?

L'économie offre une réponse nuancée à cette interrogation : si, dans la réalité, les frontières économiques traditionnelles s'estompent, d'autres formes apparaissent qu'il sera difficile de surmonter. Quant à la persistance de frontières symboliques, ou à la survenance de poussées identitaires, elles pourraient conduire à rétablir d'anciennes barrières, même si le grand mouvement de la globalisation devrait se poursuivre.

L'EFFACEMENT D'ANCIENNES FRONTIÈRES

La longue phase de globalisation qui s'est produite à partir de la seconde moitié du xx^e siècle n'est que la dernière d'une série de poussées antérieures du même type, sinon de même force ou de même ampleur. Comme les précédentes, elle est principalement le fruit de changements technologiques dans les modes de transport ayant pour effet d'accroître et de

1. Cf. Pascal Lamy et Nicole Gnesotto, *Où va le monde ?*, Paris, Odile Jacob, 2017.

modifier la répartition géographique des flux économiques en réduisant le coût de la distance, longtemps obstacle principal à l'échange international, qu'il s'agisse des biens, des services, des capitaux ou des personnes. Du gouvernail d'étambot à la machine à vapeur, de l'électricité au conteneur ou à internet, chacune de ces révolutions a fait reculer la frontière majeure que représente l'éloignement géographique, et avec elle la protection de fait qu'elle offre à des producteurs contre la concurrence « étrangère ».

Cet « aplatissement » du monde dû à la technologie, cher à Thomas Friedman², a été accéléré par la réduction, à partir de la fin de la Seconde Guerre mondiale, d'autres obstacles à l'échange résultant de la régulation étatique du commerce international, et notamment des droits de douane, destinés – explicitement, eux – à protéger les producteurs nationaux :
 82 ouverture des échanges au sein de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) à partir de 1947, puis de l'Organisation mondiale du commerce à partir de 1995 sur un mode multilatéral ; divers processus d'intégration au premier rang desquels la Communauté économique européenne sur un mode régional ; accords dits de libre-échange sur un mode bilatéral, voire ouverture unilatérale.

Il en a été de même avec l'ouverture quasi généralisée des marchés de capitaux, antérieurement le plus souvent cloisonnés, qui a mené à la globalisation financière et qui a été à l'origine de l'accroissement des flux d'investissements internationaux. Et aussi avec les possibilités d'optimisation fiscale offertes par l'hétérogénéité des régimes de taxation nationaux permettant aux grandes multinationales de jouer avec des implantations plus ou moins réelles.

Ces deux forces, l'une d'ordre technologique et l'autre d'ordre politique, ont bouleversé le paysage économique mondial : l'ouverture des échanges dans tous les domaines résultant de la diminution de la protection des producteurs a offert aux firmes des opportunités croissantes de multilocalisation des systèmes de production de biens ou de services. Le commerce international, historiquement composé de produits finis (dont la valeur devrait justifier le coût du transport) ou de matières premières indispensables, est désormais structuré par des chaînes de valeur dont les segments produisent des composants qui sont ensuite assemblés. Une forme de division internationale du travail considérablement plus poussée, dont on trouve la mesure dans l'augmentation, durant le dernier demi-siècle, du rapport entre le commerce international

2. *La Terre est plate. Une brève histoire du XXI^e siècle*, Paris, Saint-Simon, 2006.

mesuré en volume et la croissance des économies, ou encore dans la part croissante des importations et des exportations dans le produit national brut. Plus poussée, donc plus efficace, puisque la localisation de facteurs de production se fait au moindre coût, et que le commerce international joue un rôle de courroie de transmission et d'accélération d'un progrès technologique qui bouleverse les systèmes de production. D'où un solde positif entre gagnants et perdants, comme l'avaient théorisé en leur temps David Ricardo au XIX^e siècle et Joseph Schumpeter au siècle dernier. Socialement douloureux pour les « perdants », que les systèmes de réduction de l'insécurité sociale inventés lors de la révolution industrielle du XIX^e siècle peinent désormais à prendre en charge, d'où une grande part des réactions politiques antiglobalisation sur lesquelles on reviendra plus loin.

Ajoutons à cet effacement d'anciennes frontières le mouvement en cours depuis 2012 au sein du G20 pour remédier aux « excès de comportements d'optimisation fiscale », eux-mêmes facilités par la persistance de frontières entre les systèmes de taxation – un effet qui tend à réduire progressivement les différences les plus criantes.

83

Est-ce à dire que la transmission de millions d'informations en un clic, ou que la disparition programmée des droits de douane (environ 5 % de droit moyen pondéré en 2010 contre 30 % soixante ans auparavant), ou même qu'une amorce de disciplines globales sur la fiscalité des entreprises, ont effacé les frontières économiques ?

Tel n'est pas le cas : certaines de ces frontières subsistent, d'autres apparaissent.

L'APPARITION DE NOUVELLES CÉSURES

Il s'agit d'abord, évidemment, des frontières qui subsistent pour les personnes, en contraste avec ce qu'il en est pour les biens, les services et les capitaux. Obstacles à la circulation, au séjour, à l'établissement, même si certains accords commerciaux associent la libre circulation de services à la libre circulation (momentanée) de professionnels. Il s'agit ensuite des conséquences du resserrement de la régulation prudentielle de la finance qui a suivi la crise de 2008 et qui a, en quelque sorte, recréé des frontières réglementaires, d'où un ralentissement des mouvements de capitaux.

Il s'agit, enfin et surtout, des nouveaux obstacles à l'ouverture des échanges qui résultent de la volonté de protéger les consommateurs ou les populations de risques divers (santé, sécurité, environnement).

Tandis que les obstacles à l'échange qui protégeaient les producteurs (« barrières tarifaires ») s'estompent, les normes et les standards de précaution (barrières dites non tarifaires) se développent notamment en raison de l'enrichissement et du vieillissement de la population, qu'il s'agisse de biens (alimentation, véhicules, jouets, etc.), de services (santé, loisirs, transports), de la question de la propriété intellectuelle, et même de libertés publiques (protection de la vie privée ou localisation des données). Ces frontières « virtuelles », qui proviennent des différences entre systèmes nationaux de régulation de la précaution, se substituent, en quelque sorte, aux anciennes frontières réelles.

84

Dans ce nouvel univers, la frontière économique est à la fois plus complexe à effacer et politiquement plus délicate à traiter. Plus complexe parce que résultant moins des mesures auxquelles le producteur doit se conformer pour pénétrer un marché étranger que de leur diversité qui entraîne pour lui des coûts croissants de mise en conformité. Plus délicate à réduire ou à éliminer car ces différences proviennent souvent de conceptions du risque étroitement liées aux cultures, aux philosophies, aux valeurs, tant il est vrai que le risque se mesure sur des échelles dont les extrêmes s'apparentent au bien et au mal, notions dont il serait présomptueux de méconnaître le caractère relatif en l'absence d'une éthique universelle. Autrement dit, si des droits de douane sur les chemises ou véhicules sont idéologiquement plats, ce n'est plus le cas pour l'utilisation des OGM, ou la traçabilité des composants chimiques, ou l'utilisation du gaz de schiste, voire pour les normes en matière de bien-être des animaux.

Ce passage de l'élimination de la protection des producteurs à l'harmonisation de la protection des consommateurs est celui qu'a opéré la construction européenne lorsqu'il fut décidé, en 1985, de retenir la proposition de Jacques Delors d'une « Europe sans frontières », consistant à compléter le marché commun (sans protection des producteurs au sein de l'union douanière européenne) par le « marché intérieur » (qui harmonise la protection des consommateurs). Un processus lent et tortueux si l'on veut bien considérer qu'après trente ans le résultat a été atteint dans une large mesure pour les échanges de biens, mais seulement partiellement en matière de services.

Autres manifestations de la difficulté d'avancer dans cette direction : les tracasseries qui ont abouti à geler le récent projet de zone de libre-échange entre l'Union européenne et les États-Unis et dont l'objet était, entre autres, d'obtenir davantage de convergence sur la régulation de la précaution des deux côtés de l'Atlantique. Ou encore les turbulences qui ont accompagné

la négociation de l'Accord économique et commercial global, pourtant de portée bien moindre, entre l'Union européenne et le Canada (CETA).

Il est donc probable que les frontières réglementaires, pour dématérialisées qu'elles soient, résisteront davantage que les frontières tarifaires, puisqu'elles sont le reflet de différences de préférences collectives, et ce d'autant plus que l'économie politique de leur abaissement est en quelque sorte inversée. La réduction des barrières tarifaires rencontrait la résistance de producteurs (malmenés par de nouveaux concurrents) et l'assentiment (tacite, il est vrai) des consommateurs (satisfaits d'accéder à des produits à moindre prix). La réduction des frontières non tarifaires attire les producteurs (alléchés à l'idée des économies d'échelle résultant d'une harmonisation des standards) mais peut être perçue par les consommateurs comme une menace pour le niveau de précaution qui leur est cher, au cas où l'harmonisation se ferait « par le bas » et non « par le haut ».

85

On doit donc constater que les frontières économiques se transforment plus qu'elles ne disparaissent au fur et à mesure qu'elles se dématérialisent, mais aussi qu'elles sont de plus en plus représentatives de différences de topographies éthiques ou culturelles politiquement sensibles. C'est ici que la réalité des frontières économiques rejoint la symbolique des frontières politiques.

FRONTIÈRE ÉCONOMIQUE ET FRONTIÈRE POLITIQUE

Que la frontière qui marque le « dedans » et le « dehors » occupe une place symbolique de choix dans les sociétés humaines est un pont aux ânes de l'ethnologie ou de l'anthropologie, en raison de son rôle dans les processus identitaires³. D'où la fortune récente de l'appel aux frontières comme signe de séparation ou de retour à un espace souverain dans le discours politique du monde occidental : le mur de Donald Trump avec le Mexique, le Brexit, l'Écosse au Royaume-Uni, la Catalogne en Espagne, la Ligue du Nord en Italie, le souverainisme en vogue aux extrêmes droite et gauche du spectre politique. D'autres auteurs, plus qualifiés, figurent au sommaire de ce numéro et traitent de cette question majeure.

Même s'il est difficile de faire la part entre la composante socio-économique (les victimes de la globalisation) et la composante sociétale ou culturelle (la crainte de déstabilisation des mœurs ou des systèmes de valeur) dans ces pulsions identitaires, elles s'accompagnent, dans la

3. Cf. notamment Albert Bastenier, « Veut-on vraiment sortir de l'enfermement identitaire ? », *Esprit*, décembre 2017, p. 62-74.

plupart des cas, de revendications protectionnistes et donc d'un potentiel de conséquences économiques négatives. En ce sens, le protectionnisme est à l'économie ce que la xénophobie est au politique.

Tel est bien le cas pour le Brexit, dont la facture économique s'allonge progressivement (et dont le volet irlandais démontre bien la difficulté d'extraire « l'œuf politique » de « l'omelette économique » en rétablissant une frontière qui avait disparu), ou pour la politique commerciale du président américain élu en 2016, même si des contrepoids ont jusqu'à présent joué dans le sens d'une relative modération⁴, ce qui ne garantit en aucun cas contre des dérapages futurs. Tel a été le cas si l'on en croit l'attitude des firmes espagnoles qui ont quitté Barcelone depuis 2017.

86 Il se peut donc que des forces politiques nouvelles rétablissent des frontières économiques qui avaient disparu. Encore, dans ce cas, faudra-t-il en accepter le prix : si l'intégration des économies et la globalisation produisent de la croissance (certes inégalement partagée), alors on doit bien admettre que la désintégration et la dé-globalisation auront un coût se traduisant par de moindres opportunités d'accroissement de bien-être. Ce que nous disent aussi bien l'histoire économique mondiale depuis les années 1970 que les perspectives des révolutions scientifiques à venir, c'est que les forces d'intégration économiques et technologiques augmentent et donc que des retours en arrière ne sont envisageables qu'au cas où la pesée identitaire augmenterait jusqu'au point de bascule, comme ce fut le cas lors du référendum sur le Brexit, aussi surprenant qu'ait été le résultat, ou comme ce pourrait être le cas de l'Amérique de Donald Trump, dont l'élection fut aussi imprévue.

Le retour pour des raisons politiques à d'anciennes frontières économiques s'ajoutant à l'apparition de nouveaux obstacles à l'échange plus difficiles à réduire n'est donc pas à exclure, même si l'on peut estimer qu'en raison du degré d'intégration économique auquel est parvenu le monde une telle évolution s'accompagnerait de dégâts tels qu'elle paraît peu probable. C'est en définitive la nature technique de la globalisation ainsi que le degré d'interpénétration des systèmes productifs désormais atteint qui représentent le principal obstacle à la dé-globalisation.

Pour autant, sans doute devra-t-on attendre encore avant de donner réalité à cette exhortation de Victor Hugo, exilé, qui écrivait dans le catalogue de l'Exposition universelle de 1867 en s'adressant à la France : « Rien n'est auguste à cette heure comme l'effacement visible de ta frontière. Résigne-toi à ton immensité ! Adieu peuple, salut homme ! »

4. Elvire Fabry, « *Trump Trade* : plus de peur que de mal ? », InstitutDelors.eu, 21 avril 2017.

R É S U M É

Dans l'ordre économique, les anciennes frontières s'estompent. Mais de nouvelles formes d'obstacles à l'échange apparaissent qu'il sera plus difficile de réduire, tandis que de brusques retours en arrière pour des raisons politiques demeurent possibles quoique peu probables.

RAPPORTS DE FORCE ET CONFLITS FRONTALIERS

La définition de la frontière fut longtemps simple et admise de tous : limite du territoire sur lequel s'exerce la souveraineté nationale, institution établie par des décisions politiques et régie par des textes juridiques. On parle même d'« isobare politique », dans la mesure où l'établissement définitif d'une frontière reconnue par toutes les parties est toujours le résultat d'un rapport de force politique qui s'équilibre.

89

Il est nécessaire de préciser que, si les obstacles naturels (ligne de crête, fleuve, mer...) ne sont pas « naturellement » des frontières, en revanche ils peuvent être vus comme offrant une position militaire favorable à la défense et ne deviennent frontière qu'à l'issue d'un rapport de force politique.

Aujourd'hui, l'emploi du terme « frontière » sert parfois à caractériser des limites qui n'ont rien à voir avec celles de l'exercice de la souveraineté nationale, à l'exemple des frontières linguistiques, comme en Belgique entre la Flandre et la Wallonie, ou des frontières régionales, comme en Espagne pour celles du Pays basque et de la Catalogne. On parle même des frontières de la ville quand la ségrégation sociale, économique et culturelle s'inscrit visiblement sur le territoire.

Il est une définition qui pourrait englober la polysémie du terme : « Les frontières sont des discontinuités géopolitiques à fonction de marquage politique. » Néanmoins, ceci suppose de définir ce que l'on entend par « géopolitique ». La définition qu'en a donnée Yves Lacoste est « l'analyse des rivalités ou rapports de pouvoirs et d'influence sur des territoires pour le contrôle des populations et des ressources qui s'y trouvent et des représentations dont ces territoires sont l'objet selon les différents protagonistes¹ ».

1. Yves Lacoste (dir.), *Dictionnaire de géopolitique*, Paris, Flammarion, 1993.

D'après cette définition, toute rivalité de pouvoirs ayant pour enjeu du territoire peut se traduire par un marquage politique du (ou des) territoire(s) en question sans qu'il(s) soi(en)t pour ce faire obligatoirement institutionnalisés, la discontinuité pouvant être, elle aussi, plus ou moins visible et nette. C'est pourquoi les conflits frontaliers ne se résument pas aux conflits qui ont pour objet l'établissement d'une limite de souveraineté nationale, résultat d'un rapport de force finalement admis par les différents protagonistes. Ainsi, dans notre histoire nationale, l'établissement définitif de la frontière franco-allemande sur le Rhin en 1945 provient de la reconnaissance de l'équilibre d'un rapport de force qui prit des siècles à se stabiliser, après trois guerres dont deux mondiales. S'il fut si douloureux, long et difficile d'établir la frontière franco-allemande sur le Rhin, c'est que cette limite « naturelle » n'allait pas
 90 de soi. En effet, le critère de la langue pouvait justifier que l'Alsace et la Lorraine de parler germanique fussent allemandes, et le massif des Vosges, du moins jusqu'au XIX^e siècle, était un obstacle naturel tout aussi difficile à franchir que le Rhin, si ce n'est plus.

LES CONFLITS FRONTALIERS INTERÉTATIQUES

Frontières coloniales et conflits frontaliers

Il est souvent dit que les conflits frontaliers résultent du tracé inique des frontières coloniales, présentées comme des frontières artificielles ou arbitraires puisque ce tracé ne tenait aucun compte de la répartition des populations, un même peuple pouvant se trouver séparé par une frontière qui lui était imposée. Ces frontières en vérité n'avaient rien d'arbitraire pour ceux qui les avaient définies puisqu'elles étaient pour l'essentiel le résultat d'un rapport de force entre les impérialismes européens principalement britannique et français pendant la conquête coloniale de l'Afrique subsaharienne et du Proche-Orient.

Cependant, après la décolonisation, ces frontières n'ont pas donné lieu à autant de conflits qu'on l'a affirmé et l'affirme encore. En fait, dans leur très grande majorité, elles n'ont pas été remises en cause. Si Montesquieu disait : « Il ne faut toucher aux lois que d'une main tremblante² », ce conseil pourrait s'appliquer aussi aux frontières. Ainsi, en Afrique, les nouveaux chefs d'État ont prudemment décidé (au sommet du Caire en 1964) qu'ils ne toucheraient pas aux frontières coloniales, même si leurs

2. *Lettes persanes* (1721), lettre 79.

tracés étaient contestables et avaient été en grande partie actés quatre-vingts ans auparavant (au congrès de Berlin en novembre 1884-février 1885) – ce qui ne signifie pas que depuis il n’y ait jamais eu aucun conflit frontalier qui en soit issu : la longue guerre entre l’Éthiopie et l’Érythrée, par exemple, aboutissant à l’indépendance de l’Érythrée. Il y eut d’autres conflits de ce type mais la cause directe en était, en réalité, les ressources minières ou d’hydrocarbures qui se trouvent à proximité : citons la tension entre le Kenya et l’Ouganda au sujet de l’île Migingo dans le lac Victoria, l’incident frontalier de 2009 entre l’Érythrée et Djibouti, le nationalisme somalien qui se poursuit dans la région, les affrontements aux confins de l’Ouganda et de la République démocratique du Congo eu égard à la région du lac Albert riche en pétrole, ceux entre la République centrafricaine et le Rwanda. Au Proche-Orient, la création de l’État d’Israël a rendu la situation beaucoup plus complexe, puisque les États arabes, à l’exception de l’Égypte (1979) et de la Jordanie (1994), ne reconnaissent pas cet État. Cependant, même si les conflits y furent nombreux et restent d’actualité, les frontières sont à peu de chose près celles définies lors de l’accord franco-britannique dit Sykes-Picot en 1916. En effet, après huit ans de guerre entre l’Iran et l’Irak et des millions de morts – guerre déclenchée par l’Irak pour conquérir la partie iranienne du Chatt al-Arab riche en pétrole –, la frontière entre ces deux États est restée inchangée. De même, l’échec de l’invasion du Koweït par Saddam Hussein pour conquérir le seul port en eau profonde du golfe Persique a préservé le tracé britannique séparant l’Irak et le Koweït. Quant au Liban, création coloniale par excellence, il subsiste dans ses contours, bien que toujours menacé par les États voisins : son existence même a toujours été contestée par la Syrie, il fut occupé par l’armée israélienne et fragilisé de l’intérieur par les rivalités entre les communautés religieuses chrétiennes, sunnites, chiites et druzes, sans oublier la présence massive de camps de réfugiés palestiniens arrivés en 1948 et en 1967, et depuis 1982 le soutien financier et militaire iranien au Hezbollah chiite.

91

Actuellement le conflit frontalier le plus connu, l’un des plus anciens et qui semble le plus menacer la paix dans le monde est celui entre Israël et l’Autorité palestinienne. Il est loin d’être résolu. Les protagonistes, en premier lieu les Israéliens et les Palestiniens, mais aussi les autres acteurs qui en sont plus ou moins partie prenante (États arabes, gouvernement américain, Nations unies), se réfèrent à différents tracés. Pour l’Autorité palestinienne, du moins depuis 1988, c’est-à-dire quand elle a reconnu implicitement l’existence de l’État d’Israël en admettant la

92 résolution 242 des Nations unies³, le tracé accepté est le partage onusien de 1947, excluant les territoires annexés par Israël à l'issue de la guerre des Six Jours. Pour les États arabes, mis à part l'Égypte et la Jordanie, aucun tracé n'est acceptable puisqu'ils refusent à l'État hébreu le droit d'exister. Pour le gouvernement de Benyamin Netanyahou, le tracé de référence, même sans que cela soit dit officiellement, est celui qui correspond au territoire le plus vaste, c'est-à-dire celui qui intègre les colonies israéliennes construites illégalement sur le territoire palestinien. Le rapport de force actuel sur le terrain est clairement en faveur d'Israël, qui profite des divisions entre l'Autorité palestinienne et le Hamas pour conforter, par le biais des colonies, la fragmentation du territoire palestinien et ainsi empêcher, ou du moins repousser loin dans le temps, la création d'un État palestinien viable. Israël profite aussi des divisions entre les États arabes et surtout du fait que plusieurs d'entre eux, au premier rang desquels se trouve la Syrie, ne veulent pas d'un État palestinien souverain. Pour la Syrie, l'existence de ce dernier entraînerait *de facto* la reconnaissance d'Israël et la renonciation à jamais à la souveraineté sur l'ensemble du territoire que constituait la province Palestine sous l'Empire ottoman. Nombre de Syriens pensent encore que le territoire de cette province leur revient, bien que les rapports de force avec les États voisins, y compris avec le Liban, rendent cela illusoire. Avec Israël, le rapport de force lui est clairement défavorable, au point que la Syrie ne peut reconquérir le plateau du Golan conquis par Israël en 1967 et annexé en 1981, annexion non reconnue par la communauté internationale. Ce conflit est donc loin de se terminer. Mais, s'il inquiète, il ne fait guère de victimes, surtout depuis la construction par les Israéliens de la barrière de sécurité que les Palestiniens appellent « le mur » et qui permet un contrôle strict de la circulation de ces derniers.

Des conflits frontaliers gelés

Il est des conflits frontaliers qui s'installent dans la longue durée à cause de l'équilibre du rapport de force entre les protagonistes, toute offensive pour y mettre un terme risquant d'avoir des conséquences très lourdes pour l'État qui en prend l'initiative. C'est ainsi que le conflit entre l'Inde et le Pakistan à propos du Cachemire perdure malgré les trois guerres qui ont fait vingt mille morts depuis 1949, date de la partition, et qui n'ont pu que figer la situation. L'intervention des Nations unies à la demande de

3. Résolution 242 qui fait suite à la guerre israélo-arabe de 1967 : retrait d'Israël des territoires occupés.

l'Inde a permis un cessez-le-feu et l'instauration d'une ligne de contrôle de part et d'autre de laquelle les armées indienne et pakistanaise se sont retirées, ligne qui partage de fait le Cachemire en deux. Au sud l'État fédéré indien Jammu-et-Cachemire, qui représente les deux tiers du territoire, au nord le tiers restant administré par le Pakistan avec deux entités : l'Azad Jammu-et-Cachemire (« Jammu-et-Cachemire libre »), et les Territoires du Nord. Cependant, les rivalités très vives entre ces deux États font toujours planer une menace, celle de la reprise de ce conflit, d'autant plus que la population de l'État fédéré indien est majoritairement musulmane et pourrait, dans un contexte de tension politico-religieuse, se radicaliser contre un pouvoir indien nationaliste hindouiste.

Un autre exemple de conflit frontalier lié à la création d'un nouvel État au moment de la décolonisation est celui qui oppose le Maroc au Sahara occidental. Ce territoire, colonie espagnole jusqu'en 1975, a toujours été considéré par le Maroc comme étant une province de son royaume. Le conflit commence par la décolonisation espagnole, peu avant la mort de Franco. Les accords de Madrid en novembre 1975 reconnaissent le partage de ce territoire entre le Maroc et la Mauritanie (deux tiers du territoire pour le Maroc, le reste pour la Mauritanie), sans consulter le Polisario, mouvement indépendantiste soutenu par l'Algérie. La guerre fait fuir des milliers de Sahraouis vers l'Algérie, qui s'installent près de Tindouf dans des camps à proximité de la frontière. En février 1976, le Polisario déclare l'indépendance de la République arabe sahraouie démocratique, qui sera reconnue par l'Union africaine, mais pas par les Nations unies, et demande un référendum sur l'autodétermination des peuples. En 1979, la Mauritanie se retire du conflit et renonce à sa part de territoire, alors que le Maroc annexe le sien. Dans les années 1980, le royaume construit un mur de sable qui sépare le territoire du nord au sud. Les Sahraouis ne contrôlent depuis qu'un cinquième du territoire.

Les Nations unies lancent, en 1991, la Minurso (Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental) afin de fournir les bases de négociations pour instaurer la paix dans la région. L'accord pour un cessez-le-feu est obtenu mais le référendum qui devait être organisé en 1992 n'a finalement jamais eu lieu. Gelé sur le terrain, le conflit n'a jamais été réglé sur le plan du droit international : le Sahara occidental était-il ou non placé sous l'autorité du royaume chérifien ? Dans la non-résolution de ce conflit, la responsabilité de l'Algérie est incontestable : sans son soutien (en matière d'armes, de vivres, d'entraînement des combattants), le Polisario n'aurait pu poursuivre l'affrontement avec le Maroc, et ce sans discontinuité depuis 1975. Ceci s'explique par le fait

que l'Algérie ne veut pas que le Maroc mette la main sur les immenses gisements de phosphate du Sahara occidental, dont l'exploitation concurrencerait ses propres exportations. En outre, les relations entre ces deux États sont tendues depuis leur indépendance, rivalité entre deux nationalismes orgueilleux, chacun estimant qu'il lui revient d'exercer le rôle de leader sur le Maghreb. Ainsi, depuis 1994, la frontière entre le Maroc et l'Algérie (mille six cents kilomètres, y compris le Sahara occidental) est fermée, tranchée d'un côté, clôture de l'autre. Décision prise unilatéralement par le gouvernement algérien pour avoir été accusé sans preuve par le gouvernement marocain d'être responsable d'un attentat qui eut lieu à Marrakech et dans lequel étaient impliqués trois Algériens. Bien que fermée – ou parce que fermée ? – cette frontière constitue un vaste espace de contrebande qui fait vivre plusieurs dizaines de milliers de familles de part et d'autre, les produits échangés étant notamment l'essence algérienne et le cannabis marocain. C'est paradoxalement pour réduire cette contrebande que la frontière reste fermée, chaque gouvernement accusant l'autre de fermer les yeux sur les trafics réalisés par ses ressortissants.

Des interventions étrangères dans des conflits internes

Des mouvements séparatistes à l'intérieur d'un État peuvent provoquer des sécessions, le plus souvent douloureuses et violentes, et donc la création de nouvelles frontières, avec l'aide d'intervenants extérieurs qui font basculer le rapport de force en faveur des séparatistes. La Géorgie a ainsi perdu le contrôle de plusieurs entités de son territoire soutenues par les forces armées russes. En août 2008, le gouvernement géorgien envoie son armée dans la province de l'Ossétie pour mettre un terme au séparatisme appuyé par la Russie. Sachant l'intervention russe plus que probable, il comptait pour épauler son armée sur les forces de l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique nord). Mais prudemment cette dernière ne bouge pas, et ce sont les chars russes qui écrasent l'armée géorgienne, arguant du fait qu'il fallait défendre des compatriotes, la majorité des Ossètes ayant un passeport russe. Profitant de la situation, l'autre province séparatiste de la Géorgie, l'Abkhazie, déclare son indépendance. Face à ce rapport de force qui lui est très défavorable, la Géorgie signe un cessez-le-feu neuf jours après le début de son intervention en Ossétie. Et dix jours plus tard, la Russie reconnaît l'indépendance de ces deux provinces et s'engage à assurer leur sécurité.

Autre intervention russe : en Ukraine cette fois, avec l'annexion de la Crimée en 2014 et la présence de forces armées pour soutenir les

groupes militarisés russophones à l'est du pays, opposés au gouvernement ukrainien, nationaliste et pro-européen, hostile à Moscou. Il n'y a pas eu à proprement parler de conflit frontalier avec la Crimée, puisque l'armée ukrainienne n'a pas directement affronté les troupes russes. Le contexte politique, avec les manifestations sur la place Maïdan à Kiev pour réclamer l'instauration du partenariat prévu de l'Ukraine avec l'Union européenne (d'où l'appellation « Euromaïdan » de ce mouvement), la destitution du président prorusse Viktor Ianoukovitch et l'annonce par le gouvernement intérimaire que l'ukrainien est désormais la seule langue d'État ont servi de prétexte à Vladimir Poutine pour dénoncer un coup d'État. Et, sûr du rapport de force en sa faveur, ce dernier déclare, le 4 mars 2014, que « la Russie se réserve le droit de recourir à toutes les options disponibles, y compris la force en dernier ressort ». Des troupes non identifiées (selon le gouvernement russe, il s'agit de « troupes locales d'autodéfense ») pénètrent en Crimée puis, dès le 14 mars, le Parlement de Crimée déclare l'indépendance de la République, qui correspond à l'ancienne République autonome de Crimée et à la ville de Sébastopol, siège d'une base navale russe louée à l'Ukraine. Suit dans la foulée un référendum d'autodétermination pour le rattachement à la Russie (plus de 96 % de « oui », d'après les chiffres russes). Pendant ce temps, à l'est de l'Ukraine, des mouvements d'opposition se développent dans le Donbass, région minière où la population russophone est majoritaire. Les administrations locales sont prises d'assaut par des « séparatistes ». Le 11 mai, des élections sont organisées dans les oblasts de Donetsk et de Lougansk, villes frontalières de la Russie, et donnent un « oui » massif pour se séparer de l'Ukraine et s'aligner sur la politique russe. Le nouveau président, l'oligarque Petro Porochenko, refuse que l'Est du pays connaisse le même sort que la Crimée et envoie l'armée affronter les milices locales armées par la Russie et même soutenues par des forces russes, dont les soldats, une fois encore, ne portent aucun insigne sur leurs uniformes. Les combats meurtriers se multiplient. Des chefs d'État occidentaux, dont le président français François Hollande, tentent de trouver un terrain d'entente entre le pouvoir ukrainien et les séparatistes pour mettre fin aux combats et votent des sanctions contre la Russie. Le conflit se poursuit jusqu'à la signature de l'accord de Minsk, en février 2015, favorable aux « séparatistes » du Donbass : élargissement de la zone tampon, autonomie des oblasts de Donetsk et de Lougansk. Le rapport de force militaire était une fois encore en faveur de la Russie, l'OTAN ne voulant à aucun prix s'engager dans une guerre contre la Russie pour défendre l'intégrité territoriale de l'Ukraine.

DE L'UTILITÉ DES FRONTIÈRES
DANS LA GESTION DES CONFLITS

Si l'on constate depuis la fin des années 1990 une moindre fréquence des conflits interétatiques, en revanche les guerres civiles, les conflits ethniques et/ou religieux sont en augmentation. Cependant, quelle que soit la nature de ces conflits, ils présentent un même point commun : ils résultent des rivalités de pouvoir pour le contrôle de territoire et des populations et ressources qui s'y trouvent.

Or les frontières étatiques internationales jouent un rôle important (atouts ou obstacles, selon les protagonistes) dans la gestion du conflit (Darfour et Tchad, Afghanistan et zones tribales du Pakistan, frontière nord de l'Irak et Kurdes de Turquie, déplacements de populations dans les guerres des Balkans des années 1990, etc.). Les frontières sont ainsi des enjeux stratégiques, sans que leur tracé soit pour autant remis en question. En effet, les conflits se nourrissent des dynamiques spécifiques à ces limites.

Pour les pays en conflit, les frontières sont des espaces d'échanges avec l'extérieur (approvisionnement en hommes, en armes, en marchandises), et leur possession devient un but en soi, un objectif de guerre, afin d'empêcher les forces rivales d'en prendre ou d'en garder le contrôle pour obtenir le soutien de l'extérieur.

Pour les pays voisins, elles doivent être étroitement surveillées, en vue d'éviter la déstabilisation de la région frontalière (région sud de la Turquie, par exemple), voire de l'ensemble du pays (la Jordanie avec les camps palestiniens dans les années 1970 et avec les camps de réfugiés syriens depuis 2011). Ces pays peuvent aussi apporter leur soutien aux groupes rebelles s'ils décident d'affaiblir l'État voisin, à l'exemple des Turcs qui soutiennent certaines forces d'opposition à Bachar al-Assad (l'Armée syrienne de libération a son quartier général en Turquie) ou inversement appuyer le régime en envoyant des forces armées, comme le fait le Hezbollah libanais. Pour Daech, l'objectif n'était pas de contrôler un espace frontalier et de l'utiliser, mais bien de supprimer la frontière, héritée de la colonisation occidentale, entre la Syrie et l'Irak afin de réunir dans un même État les musulmans sunnites. Les forces armées de la coalition internationale principalement américaine, celles de la Russie soutenant les forces syriennes à partir de 2015, celles de l'Irak renforcées par les milices chiïtes, les forces armées kurdes irakiennes et syriennes ainsi que les forces turques ont réussi à vaincre les combattants de Daech, sans pour autant que le terrorisme islamique soit éradiqué,

mais le groupe État islamique ne recrute désormais plus de nouveaux combattants.

Les acteurs transfrontaliers sont donc nombreux (États, proto-États, milices, organisations politiques), et contrôler et gérer un espace transfrontalier est pour eux une nécessité.

Dans ces situations conflictuelles, les frontières sont aussi une ressource économique : pour les ONG d'urgence, pour celles qui gèrent les camps de réfugiés, qu'elles soient locales ou internationales (80 % des réfugiés se trouvent dans les pays en voie de développement), mais aussi pour les passeurs... car elles sont un lieu d'échanges, légaux ou illégaux : les migrations transfrontalières légales des humanitaires, illégales des clandestins, le business officiel ou non. Les ressources liées à la frontière peuvent être d'autant plus élevées que le passage y est plus contrôlé (passeurs, trafic de faux papiers, de marchandises).

97

C'est bien évidemment le cas au Proche-Orient, mais c'est aussi le cas au Sahel, où la longueur des frontières et la faiblesse des États rendent difficile leur contrôle, ce qui favorise les actions des trafiquants et des rebelles comme certains groupes touaregs au Mali qui revendiquent plus d'autonomie, voire pour certains l'indépendance – le Mouvement national de libération de l'Azawad, par exemple –, parfois associés à des groupes djihadistes. L'opération française Serval a mis un coup d'arrêt à l'avancée des rebelles islamistes vers Bamako, la capitale malienne, mais la situation est loin d'être sous contrôle. Les groupes armés terroristes (GAT), dont Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI), se sont réunis en une seule entité, le Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM), dirigé par le rebelle touareg Iyad Ag Ghali. Même peu nombreux (environ cinq cents combattants), ce regroupement les rend plus efficaces et facilite encore leurs déplacements entre les différents États de la région. Un autre groupe, État islamique dans le Grand Sahara (environ deux cents combattants), affilié à Daech, sévit dans le Nord-Est et à la frontière avec le Niger. Pour inverser le rapport de force, il faudrait des effectifs beaucoup plus importants que ceux des forces armées françaises (quatre mille soldats de l'opération Barkhane, qui succède à l'opération Serval), des forces armées du G5 Sahel (Mali, Mauritanie, Niger, Burkina Faso et Tchad) et les onze mille casques bleus de la Minusma (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali), et qu'ils occupent le terrain de façon permanente, ce qui est loin d'être le cas. C'est l'exemple même de la guerre asymétrique : un petit nombre de combattants mais une excellente connaissance du terrain, des appuis – spontanés ou contraints – dans la population locale et une

grande mobilité face à des forces armées qui réagissent aux actes terroristes plus qu'elles ne les préviennent.

*

98 Ainsi, les conflits frontaliers actuels ne sont pas nécessairement une remise en question du tracé des frontières mais beaucoup plus souvent l'enjeu de leur contrôle et des territoires avoisinants pour les nombreux acteurs transfrontaliers. Ces derniers utilisent la frontière pour atteindre leurs objectifs stratégiques et politiques plus qu'ils ne veulent la supprimer. Les tracés datant de l'époque coloniale, jugés arbitraires et artificiels, sont donc loin d'expliquer les nombreux conflits. Ceux-ci résultent le plus fréquemment d'une incapacité des États à contrôler et à développer l'ensemble du territoire national et donc les espaces périphériques proches de leurs frontières. La découverte de ressources économiques dans ces espaces accroît fortement les risques de conflit, chaque acteur étatique ou groupe rebelle cherchant à en prendre le contrôle. Enfin, la partition des États pour mettre fin à des conflits de longue durée ne conduit pas forcément à la paix, comme le montre la situation politique et économique catastrophique du Soudan du Sud depuis qu'il a pris son indépendance, en 2011.

R É S U M É

Les conflits frontaliers n'ont pas seulement pour but l'établissement d'une limite de souveraineté nationale, résultat d'un rapport de force finalement admis par les différents protagonistes. Accusé d'être la cause de nombreux conflits frontaliers, le tracé des frontières coloniales n'a que peu bougé depuis la décolonisation. Les frontières jouent un grand rôle dans la gestion des conflits (guerre civile, conflits ethniques ou religieux), où les acteurs trans-frontaliers sont très nombreux.

LES FRONTIÈRES VISIBLES
ET INVISIBLES DES
MIGRATIONS INTERNATIONALES

99

Les migrants peuvent chercher à partir de chez eux pour différentes raisons : occuper un emploi, étudier, rejoindre leur conjoint, créer une famille, ou forcés à cause de la guerre, de conflits. Ils sont dans ces derniers cas demandeurs d'asile et deviennent des réfugiés humanitaires si leur demande est acceptée par les autorités d'accueil. Bien que non identifiés dans les statistiques et non reconnus par les conventions internationales peuvent s'ajouter à cette liste ceux qui quittent leur région ou leur pays à cause de chocs environnementaux : ce sont des « réfugiés climatiques », même si cette appellation ne bénéficie pour le moment d'aucune reconnaissance formelle des gouvernements ou des organisations internationales. Les migrations forcées font référence aux demandeurs d'asile pour des raisons humanitaires ou climatiques¹. Ces migrants n'ont pas le choix : émigration est synonyme de chance de survie.

Les migrants qui décident de partir de chez eux après mûre réflexion, après intense macération des arguments, des rêves et des frayeurs, des désirs et des remords, des pertes et des espoirs, rencontrent les frontières visibles et invisibles. Les frontières visibles qui les séparent de leurs pays d'origine sont celles des contrôles des services d'immigration, de la police des frontières, des langues qu'ils ne comprennent pas, des regards suspects qui scrutent leur être. Les frontières ne sont pas toujours visibles. Elles commencent dès la prise de décision. Les coûts psychiques et matériels

1. Nous emploierons le plus souvent le terme « migrants » pour désigner les migrations permanentes même si une autre terminologie plus juste devrait aussi pouvoir s'imposer, comme celle suggérée par Hannah Arendt, qui nous exhorte à parler de « nouveaux arrivants ».

à payer constituent la frontière la plus efficace, la plus difficile à franchir aussi. Plus les frontières physiques érigées par les contrôles et les tracasseries administratives sont massives, plus les frontières invisibles, les coûts matériels et immatériels s'accroissent et deviennent exorbitants.

100 Quelque chose d'important a changé dans les liens entre les frontières et les migrants. Dans les années 1960, la France importait les travailleurs peu qualifiés pour accompagner la croissance des secteurs clés de l'économie des Trente Glorieuses (bâtiment, construction, mines, automobile...), qui supportaient donc les coûts d'immigration. Mais, depuis la fermeture des migrations de travail en 1974, les coûts pour émigrer, devenus exorbitants, sont désormais supportés par les migrants eux-mêmes. Cette augmentation des coûts de migration (monétaires ou psychiques, de transport ou d'information, avant, durant et après le départ...) explique, par exemple, indépendamment des politiques d'immigration des pays de destination de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) elles-mêmes, de plus en plus sélectives, pourquoi les migrations sont composées de personnes de plus en plus qualifiées ou diplômées parmi lesquelles les femmes sont surreprésentées. Cela explique aussi pourquoi, contrairement au mythe persistant des pays de l'OCDE qui ne pourraient plus recevoir « toute la misère du monde », les migrants viennent peu des pays les plus pauvres.

Pourtant, malgré ces coûts exorbitants de l'émigration liés à la « fermeture » partielle depuis le milieu des années 1970², les migrations internationales sont inexorablement stimulées par le processus de mondialisation des économies. Paradoxalement, les effets en retour des migrations internationales sur les pays d'origine sont beaucoup plus importants que ceux des autres composantes de la mondialisation (commerce international, investissements directs étrangers, flux financiers et de capitaux, technologies et connaissances).

Si la littérature économique converge pour montrer que les effets de l'immigration sont d'une ampleur très faible pour les marchés du travail ou les finances publiques des pays de destination³, ces effets

2. Selon les estimations de la division des populations des Nations unies, le coût de délivrance d'un visa représente environ 10 à 15 % du PIB par habitant des pays en développement, sans parler de tous les autres coûts d'émigration. Si on ajoute tous les autres frais, on dépasse très vite le PIB par habitant de ces pays, voire plusieurs années de revenus.

3. Pour une vue d'ensemble, cf. El Mouhoub Mouhoud, *L'Immigration en France. Mythes et réalité*, Paris, Fayard, 2017. Cf. aussi Anthony Edo et Farid Toubal « L'immigration en France, quelles réactions des salaires et de l'emploi ? », CEPIL.fr, septembre 2014.

sont en revanche bien plus forts sur les pays d'origine des migrants. Le libre-échange des marchandises et le co-développement ne remplacent pas les migrations internationales : ils sont en fait complémentaires. Les transferts de fonds des migrants vers leur pays d'origine constituent la deuxième source d'entrées de capitaux dans les pays du Sud ; ils permettent de réduire la pauvreté et favorisent le développement de l'éducation en contribuant à réduire le travail des enfants. En outre, les transferts immatériels par les diasporas vers leurs pays d'origine jouent un rôle important pour changer les institutions, renouveler les méthodes, favoriser, développer les normes de la démocratie et les normes sanitaires. Les migrants servent de ponts entre leurs pays d'origine et d'accueil. En d'autres termes, alors que les frontières physiques et les coûts associés aggravent la difficulté de migration des personnes, les migrants sont des réducteurs de frontières entre les pays pour les marchandises, les capitaux ou les normes culturelles ou sociales. Les migrations apparaissent comme des facilitateurs de la mondialisation. C'est bien là le paradoxe de la mondialisation contemporaine.

101

LE PARADOXE DES MIGRATIONS DANS LA MONDIALISATION

Malgré les coûts croissants que nous avons évoqués, les migrations internationales sont inexorablement stimulées par le processus de mondialisation des économies. Cependant, moins de la moitié de ces mouvements internationaux de populations va des pays du Sud vers les pays du Nord, les autres échanges migratoires se faisant soit entre pays du Sud (près de 40 %), soit de manière plus faible entre pays du Nord (environ 20 %). Les migrations internes aux pays représentent aussi trois à quatre fois les migrations internationales. Selon les chiffres de la division de la population des Nations unies, on compte en 2015 environ deux cent quarante-quatre millions de migrants internationaux dans le monde (dont trente millions seraient en situation irrégulière), contre sept cent vingt millions à l'intérieur des pays. Les migrants internationaux représentent 3,3 % de la population mondiale. Ce taux était de 2,5 % en 1960 ! Il était deux fois plus élevé au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle, période qualifiée de « première mondialisation ». En réalité, même en intégrant les chiffres concernant l'afflux récent des réfugiés en provenance des zones de conflits, on assiste à un recul historique des migrations internationales par rapport à cette période, qui fut réellement celle des migrations de masse.

La comparaison avec la dynamique des autres composantes de la mondialisation est également frappante : la part du commerce international dans le PIB mondial a été multipliée par trois (10 % en 1960 contre plus de 30 % aujourd'hui) ; la part du stock des investissements directs étrangers dans le PIB mondial a quintuplé et la finance internationale a tout simplement explosé. Toutefois, en termes absolus, les migrations continuent à progresser. Ainsi, le nombre de migrants est passé de cent cinquante millions en 1990 à environ deux cent quarante millions en 2015. Avec la multiplication des conflits et des guerres, au Moyen-Orient comme en Afrique, avec le réchauffement de la planète et les désastres environnementaux, les migrations internationales vont nécessairement continuer à augmenter.

102 Le premier paradoxe est inhérent au processus de mondialisation lui-même. D'une part, les migrations internationales sont l'instrument d'insertion internationale le plus dynamique des pays du Sud. Si l'on compare par exemple les migrations internationales à l'investissement direct étranger, aux mouvements de capitaux à court terme, aux circulations des technologies et des connaissances, ou encore aux flux commerciaux, on constate que les pays du Sud vivent davantage des effets des migrations, en particulier des transferts d'argent des migrants, que des autres sources d'entrées d'argent. Ce sont eux qui, à court et à long terme, sont les principaux bénéficiaires de ces transferts. Bien des pays en développement vivent ainsi des transferts d'argent effectués par les migrants alors que, dans le même temps, la forte polarisation des investissements directs étrangers et des flux de commerce les marginalise, et que la volatilité des capitaux à court terme les déstabilise.

Le deuxième paradoxe est qu'il ne suffit pas d'ouvrir les frontières pour réduire l'incitation à émigrer. Cette idée s'inspire de la théorie traditionnelle du commerce international qui considère que la mobilité des marchandises constitue un substitut à la mobilité des facteurs de production, c'est-à-dire à la mobilité du travail. Dans cette perspective, le travail serait utilisé dans les pays de départ et n'aurait pas besoin d'émigrer. Il ne s'agit pas seulement d'une idée théorique, modélisée par des auteurs comme Robert Mundell⁴, mais d'une analyse qui a également beaucoup inspiré les responsables politiques des pays de l'OCDE. Cette idée est tout simplement infirmée par les faits.

Dans la littérature économique, un consensus se dégage en effet

4. « International Trade and Factor Mobility », *The American Economic Review*, vol. 47, n° 3, 1957, p. 321-335.

en faveur de l'observation d'une relation de complémentarité entre migrations et mondialisation. La relation de causalité inverse est même observée: l'immigration, vue au sens large des diasporas, encourage le commerce entre pays d'origine et de destination des migrants et l'apparition d'environnements de développement (investissements directs étrangers) dans les pays d'origine⁵. Les migrants ont un rôle d'intermédiaire disposant d'informations sur les marchés potentiels et maîtrisant l'accès aux circuits de distribution⁶. Une augmentation des migrations en provenance d'un pays vers les États-Unis augmente les investissements directs étrangers des États-Unis vers le pays de départ des migrants⁷. L'impact des migrations sur le commerce et les investissements directs étrangers entre pays d'accueil et pays d'origine est plus important en présence de réseaux de migrants⁸. Il en va ainsi des réseaux ethniques chinois, mis en évidence dans les travaux de James Rauch et Alessandra Casella⁹, ou dans ceux de sociologues enquêtant sur les migrants localisés à Marseille¹⁰. L'observation des faits infirme l'idée selon laquelle il suffirait de faire du co-développement et / ou de libéraliser les échanges pour que les émigrés ne partent plus de chez eux.

103

DES MIGRATIONS INTERNATIONALES PLUS SÉLECTIVES DÈS LE DÉPART

Des migrants qui ne viennent pas des pays pauvres

Les politiques de certains pays de l'OCDE cherchent à tout prix à freiner, voire à arrêter les migrations. Ce durcissement augmente les coûts d'émigration, ce qui provoque une sélection croissante des candidats à l'émigration et une surreprésentation des diplômés. Cette sélection tient aussi à l'augmentation considérable des niveaux d'éducation dans les pays en

5. James E. Rauch et Vitor Trindade, « Ethnic Chinese Networks in International Trade », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 84, n° 1, 2002, p. 116-130; Maurice Kugler et Hillel Rapoport, *Migration, FDI, and the Margins of Trade*, HKS.Harvard.edu, juin 2011.

6. Une étude portant sur cent quatorze pays durant la période 1990-2000 montre son importance (Frédéric Docquier et Elisabetta Lodigiani, « Skilled Migration and Business Networks », *Open Economies Review*, vol. 21, n° 4, 2010, p. 565-588).

7. Beata Javorcik, Çağlar Özden et Mariana Spatareanu, « Does South-North Brain Drain Contribute to North-South FDI? », Banque mondiale, décembre 2004.

8. Leila Baghdadi, « Mexico-us Migration: Do Spatial Networks Matter? », ResearchGate.net, février 2008.

9. « Overcoming Informational Barriers to International Resource Allocation: Prices and Ties », *The Economic Journal*, vol. 113, 2003, p. 21-42.

10. Alain Tarrus, *La Mondialisation par le bas. Les nouveaux nomades de l'économie souterraine*, Paris, Balland, 2002.

développement depuis la période de décolonisation, aux politiques sélectives d'immigration des pays d'accueil, mais aussi à une auto-sélection des migrants dès le départ.

Ceux qui partent souhaitent améliorer leur niveau de vie, et ils savent que la réussite de leur pari dépend de leur capacité à trouver un emploi dans le pays d'accueil. Leur mobilité a un coût financier, et un coût psychologique lié à la séparation avec la famille et à l'insertion dans un pays inconnu. Ces coûts sont prohibitifs pour les migrants des pays les moins avancés. Au total, la misère la plus profondément enracinée n'émigre donc guère, sinon vers les régions voisines à l'intérieur des pays d'origine ou vers les pays du Sud voisins.

104 Les plus gros « pourvoyeurs » de main-d'œuvre sont des pays à revenus intermédiaires (Chine, Inde, etc.). Quant aux pays les moins avancés, ceux d'Afrique subsaharienne par exemple, leur taux d'émigration global – le rapport entre ceux qui partent et ceux qui restent – est très faible et n'atteint pas les 3 %. Moins de 1 % des Africains vivent dans un pays européen¹¹. L'image répandue d'un déferlement de migrants en provenance d'Afrique subsaharienne est bien loin de la réalité.

Contrairement aux croyances qui enferment les étrangers ou les immigrés dans la posture du travailleur non qualifié pauvre et peu éduqué, la fuite des cerveaux (c'est-à-dire la part des travailleurs qualifiés à l'étranger rapportée au nombre total de travailleurs qualifiés du pays de départ) est très forte pour les pays pauvres, mais reste limitée pour les pays à revenus intermédiaires. Quelques exemples : Haïti a un taux d'émigration de travailleurs qualifiés de 83 %, la Sierra Leone de 51 %, le Laos de 37 %, la Guyane de 88 %, le Viêt Nam de 26 %, l'Ouganda de 34 %, le Mexique de 15 %. Pour la Chine, l'Inde et le Brésil, ainsi que pour la plupart des pays à revenus intermédiaires, la fuite des cerveaux n'est que de 4 à 5 %¹². Dans les pays pauvres en revanche, l'effet fuite des cerveaux (*brain drain*) l'emporte sur l'effet gain (*brain gain*).

Surreprésentation des travailleurs qualifiés et des femmes

Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, les migrations de personnels qualifiés ou diplômés du supérieur n'ont cessé d'augmenter depuis le début du XXI^e siècle en comparaison à celles des personnels non qualifiés.

11. Vincent Duwicquet, El Mouhoub Mouhoud et Joël Oudinet, « International Migration by 2030: Impact of Immigration Policies Scenarios on Growth and Employment », *Foresight*, vol. 16, n° 2, 2014, p. 142-164.

12. Frédéric Docquier et Hillel Rapoport, « Globalization, Brain Drain, and Development », *Journal of Economic Literature*, vol. 50, n° 3, 2012, p. 681-730.

Selon les données de l'OCDE, on compte en 2010-2011 dans les pays de l'Union européenne près de onze millions et demi de personnes immigrées diplômées de l'enseignement supérieur (28 % des immigrés de 15 à 64 ans). Cela correspond à une augmentation de 92 % sur la décennie, en raison notamment de la contribution de l'immigration intra-européenne. L'écart avec les États-Unis s'est de ce point de vue réduit.

Un rapport de l'OCDE publié en 2013 souligne une augmentation considérable de la part des femmes qualifiées parmi les migrants en provenance d'Afrique. Ces migrants sont aussi de plus en plus souvent des jeunes et – pour moitié – des femmes.

Selon les données d'une enquête sur « la diversité des populations en France »¹³, contrairement aux idées reçues, les migrants subsahariens qu'on peut croiser sur le sol français où ils se sont installés sont davantage diplômés du supérieur que la moyenne des immigrés, et plus diplômés du supérieur que la moyenne des personnes qui vivent en France métropolitaine.

105

Avec la fin du modèle de croissance des Trente Glorieuses, tiré par les secteurs du bâtiment, de l'automobile, de la sidérurgie et des mines, et les changements structurels des économies développées, les facteurs d'appel des travailleurs migrants se sont profondément modifiés en faveur de l'immigration qualifiée. Toutefois, de nombreux secteurs, tels que les services aux ménages ou aux entreprises, la restauration, l'agriculture, le textile ou la construction, restent demandeurs d'une main-d'œuvre peu qualifiée. D'où la subsistance de filières clandestines qui organisent ces migrations.

Décalage entre perception et réalité

La perception de cette réalité est en partie brouillée par le décalage entre les niveaux de qualification réels des migrants et leur reconnaissance. Des enquêtes ont montré par exemple que plus de la moitié des réfugiés qui affluaient autrefois au centre de Sangatte possédaient un diplôme de l'enseignement supérieur¹⁴. Il en va de même en ce qui concerne les migrants qui se sont installés à Calais dans l'espoir de rejoindre la Grande-Bretagne¹⁵.

Cependant, ce niveau de qualification n'est ni visible ni revendiqué,

13. Cris Beauchemin, Christelle Hamel et Patrick Simon (dir.), *Trajectoire et origines. Enquête sur la diversité des populations en France*, Paris, Ined, 2016.

14. Smaïn Laacher, *Après Sangatte... Nouvelles immigrations, nouveaux enjeux*, Paris, La Dispute, 2002.

15. Cf. par exemple Refugee Rights Data Project, « Still Here: Exploring Further Dynamics of the Calais Camp » (enquête), RefugeeRights.org.uk, septembre-octobre 2016.

parce que les gens ne parlent pas la langue ou parce qu'ils sont mis dans des situations de clandestinité. Ils sont d'emblée considérés comme peu qualifiés.

Trois catégories de migrants qualifiés déclassés peuvent être distinguées. D'abord, ceux qui entrent avec un permis de travail et qui ont accepté un emploi ne correspondant pas à leur niveau de qualification parce que c'était pour eux la seule chance de pouvoir émigrer. Ensuite, les étudiants étrangers qui changent de statut pour devenir migrants et ne parviennent pas à trouver un emploi correspondant à leur niveau de qualification, même si en principe en France ce risque devrait être limité puisque les autorités administratives sont supposées vérifier l'adéquation emplois / niveaux de qualification. Enfin, les personnes qualifiées qui entrent au titre du regroupement familial ou avec le statut de réfugié ou d'apatride et qui acceptent des emplois en dessous de leur niveau de qualification. Ce « gaspillage des cerveaux » (*brain waste*) représente une perte non seulement pour les personnes concernées, mais aussi pour le pays d'accueil.

Les représentations fantasmées de migrants peu qualifiés et peu utiles à l'économie française sont loin de la réalité qui caractérise les nouvelles cohortes de migrants des années 1990 à nos jours. En premier lieu, si le niveau de qualification moyen des immigrés est faible, c'est parce que la population observée dans le recensement de la population de l'Insee en 2015, par exemple, comprend les migrants peu qualifiés arrivés dans les années 1960-1970. Or rappelons que, à cette époque, l'immigration était organisée par les filières industrielles du fordisme (bâtiment, sidérurgie, mines, automobile, textile), qui recouraient largement à l'immigration de personnes faiblement qualifiées en provenance des anciennes colonies françaises.

En second lieu, la proportion de personnes nées à l'étranger diplômées du supérieur est similaire à celle de la population française. De fait, près de huit mille huit cents changements de statut d'étudiant à salarié ont ainsi eu lieu en 2015. Ainsi, près de 43 % des personnes entrées comme migrants de travail permanents sont d'anciens étudiants en France. Ce chiffre est plus élevé que dans les autres pays de l'OCDE parce que le recrutement de travailleurs étrangers directs est plus faible en France. Depuis 2003, plus d'un travailleur permanent sur deux admis au séjour n'entre pas physiquement sur le territoire national, mais bénéficie d'un changement de statut. Ici, les frontières sont trompeuses : elles n'existent pas matériellement, mais le changement de catégorie juridique est comptabilisé comme un franchissement de frontière pour passer du statut

d'étudiant à celui d'actif. Pourtant, en France, les étudiants sont aussi comptabilisés comme des migrants dans les chiffres du ministère de l'Intérieur. Vous pouvez donc franchir une frontière réelle puis une frontière juridique et avoir été comptabilisé deux fois comme migrant.

LES MIGRATIONS HUMANITAIRES : UN RÉVÉLATEUR DE LA CRISE DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Depuis la « crise des réfugiés » de 2013-2014, que s'est-il donc passé pour la France et ses partenaires ? L'année 2015 constitue une année historique, avec plus d'un million six cent mille demandes d'asile enregistrées dans les pays de l'OCDE, dont environ 80 % dans les pays de l'Union européenne. Cet afflux de réfugiés est bien sûr alimenté par le conflit syrien, bien que quatre millions huit cent mille Syriens soient déplacés dans les pays limitrophes (dont deux millions sept cent mille en Turquie, plus d'un million au Liban, sept cent mille en Jordanie). Rappelons que les pays du Sud accueillent la majorité des réfugiés. Selon les chiffres du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, sur soixante-cinq millions de personnes déplacées dans le monde, neuf sur dix sont accueillies « dans des régions et des pays considérés comme économiquement moins développés », et un quart dans les pays les plus pauvres de la planète¹⁶.

107

Les frontières des demandeurs d'asile devraient être régies par le respect du droit international dès lors que les pays de destination ont ratifié les traités internationaux pour l'accueil des réfugiés humanitaires¹⁷. Comme le souligne la juriste Danièle Lochak, ces droits sont de plus en plus bafoués par certains États membres de l'Union européenne¹⁸. En outre, les migrations forcées ont des origines globales ou régionales liées aux conflits internationaux nés des interventions des grands pays du Conseil de sécurité des Nations unies. La plupart des migrations de demande d'asile depuis 2012 sont le fait du développement de quinze conflits ou guerres en Afrique et au Moyen-Orient. L'intervention de l'administration américaine en Irak, quelles que soient les justifications

16. « Des déplacements de populations plus importants que jamais », UNHCR.org, 18 juin 2015.

17. Le statut officiel de « réfugié » est défini par la Convention de Genève de 1951 et le Protocole de New York de 1967. Est considérée comme « réfugiée » toute personne « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ».

18. « L'Europe, terre d'asile ? », Journals.OpenEdition.org, 1^{er} décembre 2013.

que l'on a pu apporter à cette guerre, a bien provoqué le démantèlement des institutions irakiennes, la marginalisation des sunnites et la mise en place des conditions du développement des groupes terroristes¹⁹. La diffusion régionale des conséquences de la guerre en Irak, tout particulièrement dans la Syrie voisine, a créé ce phénomène d'afflux des réfugiés en Europe. Il en va de même de l'intervention franco-britannique en Libye. Les conséquences de ces chocs qui ont des origines « globales » doivent être traitées de manière « globale », autrement dit partagée entre les États de l'OCDE.

En Europe, le fait que les réfugiés empruntent des routes migratoires variées, proviennent de pays d'origine différents, partent pour des raisons diverses... mais entrent par les mêmes pays européens, exige une coordination de l'accueil entre ces derniers. L'hyperconcentration géographique des réfugiés en Europe pose évidemment des difficultés. Selon les données du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, en Allemagne, en Autriche et en Suède, la demande d'asile atteint des niveaux réellement historiques et les demandeurs représentent plus de 1 % de la population de ces pays (jusqu'à 1,6 % pour la Suède). Pour d'autres pays comme la Finlande, la demande d'asile est un phénomène nouveau et le nombre des demandeurs a beaucoup augmenté entre 2010 et 2014. Le Royaume-Uni, quant à lui, enregistre une augmentation des demandes d'asile, mais dont le taux est bien inférieur à ceux, historiquement hauts, du début des années 2000. Aux Pays-Bas, en Belgique, au Danemark, en Suisse, l'augmentation est très marquée : la demande d'asile a environ doublé, mais les niveaux atteints restent comparables à ceux du début des années 1990.

La France s'était d'abord démarquée en étant la plus réticente à l'idée de recevoir des réfugiés, puis en 2015 elle a accepté un plus grand nombre de demandeurs d'asile (quatre-vingt mille, selon les chiffres du ministère de l'Intérieur). Seulement 21 583 de ces demandeurs ont obtenu le statut de réfugiés, soit moins de 0,03 % de la population française... contre vingt fois plus en Allemagne, en Suède, et en Autriche. Dans ce cas également sont comptabilisées comme nouveaux entrants des personnes déjà présentes sur le territoire national. Selon l'OCDE, « cette augmentation en France semble davantage due à des effets locaux, notamment au traitement des demandes à Paris et à Calais, et à des effets

19. Pour une analyse précise des effets de la guerre en Irak menée par l'administration américaine en 2003, cf. Bernard Haykel, « ISIS and Al-Qaeda: What Are They Thinking? Understanding the Adversary », Journals.SagePub.com, 21 octobre 2016.

institutionnels qu'à un véritable afflux des demandeurs d'asile²⁰». En 2017, on comptabilise cent mille demandeurs d'asile selon le ministère de l'Intérieur, mais seulement moins d'un tiers d'entre eux ont été reconnus comme réfugiés protégés.

Le jeu non coopératif des États membres a eu des conséquences dommageables pour la gestion de la « crise des réfugiés ». En outre, la restriction considérable de la politique européenne à ses aspects purement répressifs ne permet pas de tendre vers ce qui devrait être ses objectifs clés, c'est-à-dire la coordination de l'accueil des réfugiés de manière globale en fonction des besoins et des capacités des États membres et la promotion d'une véritable politique d'investissement dans l'accueil pour que celui-ci soit bénéfique aux pays d'accueil et aux migrants eux-mêmes.

109

LES IMPASSES DES POLITIQUES D'IMMIGRATION FRANÇAISES ET EUROPÉENNES

Les dépenses consenties en vue de faire respecter ou de déléguer à d'autres le respect des frontières sont-elles efficaces ? S'agissant de l'arrivée des réfugiés, la sélection de ces derniers est en principe impossible par définition puisque les conditions de leur éligibilité au statut de réfugiés protégés sont régies par les conventions internationales. L'introduction en France d'une circulaire permettant de les trier dans les centres d'hébergement est quelque chose d'inédit et d'unique. Le problème clé de l'accueil des réfugiés est celui de leur insertion plus rapide sur le marché du travail par des politiques d'accompagnement, afin de limiter les coûts transitionnels de leur intégration et de bénéficier au mieux de leurs compétences.

Faire vivre les frontières par le durcissement des conditions d'entrée des migrants, par l'incitation au retour ou par les expulsions a mobilisé plus de ressources que l'investissement dans l'accueil, parent pauvre des politiques d'immigration françaises. Les aides au retour ne sont pas efficaces. Les migrations de retour sont déterminées davantage par les conditions économiques, sociales et politiques des pays d'origine, ainsi que par la facilité de circulation, que par les conditions économiques du

20. Audition de Jean-Christophe Dumont, directeur de la division migrations internationales à l'OCDE, devant la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, 9 mars 2016.

pays d'accueil²¹. Les politiques qui visent à freiner les migrations par des accords de libre-échange avec les pays d'émigration sont illusoire. Tout d'abord, la libéralisation des échanges se traduit par des baisses de recettes fiscales qui reposent essentiellement sur la TVA et les droits de douane dans les pays les moins avancés. La détérioration des conditions économiques qui en découle peut favoriser l'émigration. Ensuite, le commerce international et les investissements directs étrangers, ainsi que les migrations de travailleurs qualifiés, en particulier, sont davantage complémentaires que substituables.

INVESTIR DANS LA MOBILITÉ DES MIGRANTS

110 Ces politiques de durcissement des frontières pour les migrants « volontaires » comme pour les migrants forcés ne sont ni efficaces ni équitables²². Elles reviennent à sélectionner puis à punir les migrants pourtant reconnus légaux par des conditions d'obtention d'un statut juridique précaires. En premier lieu, il faut tout simplement veiller à reconnaître et à appliquer les droits des migrants. Comme le montre la littérature sociologique ou économique, plus les personnes présentes sur le territoire ont un horizon sûr, plus leur intégration est facilitée. En s'inspirant des exemples en vigueur dans certains pays européens et en Amérique du Nord, il est possible de créer en France un *permis de résidence permanent*, en fonction de critères précis, pour remplacer la multiplicité des statuts existants, illisibles et inefficaces.

En second lieu, une politique d'immigration efficace est une politique qui favorise la mobilité des migrants en garantissant la transférabilité et la continuité des droits. Un triple gain peut en découler pour le pays de destination, pour le pays d'origine et pour le migrant lui-même. Les migrants peuvent alors investir et travailler dans leur pays d'origine sans perdre leurs droits d'immigrés, autrement dit tout en conservant le droit d'aller et venir dans leur pays d'accueil. Ils sont alors encouragés à la prise de risque en matière d'investissement dans les deux pays. Ainsi que le montrent Alejandro Portes, Cristina Escobar et Renelinda Arana, l'immigrant le mieux intégré dans le pays d'accueil est le plus à même de

21. Demetrios G. Papademetriou et Aaron Terrazas, « Immigrants and the Current Economic Crisis: Research Evidence, Policy Challenges, and Implications », MigrationPolicy.org, janvier 2009.

22. Pour une évaluation des politiques d'immigration françaises, cf. El Mouhoub Mouhoud, *L'Immigration en France*, op. cit.

contribuer à l'économie de son pays d'origine²³. Les politiques d'immigration restrictives ont pour effet de réduire la mobilité et l'incitation au retour des migrants. On assiste paradoxalement, depuis les restrictions majeures à l'immigration et à l'application des droits apportées dans les années 2000, à un ralentissement des retours spontanés des migrants. Une politique de promotion de la mobilité impliquant la portabilité des droits des migrants serait plus efficace, tant pour le pays d'accueil que pour le pays d'origine²⁴.

Un certain nombre de mesures simples peuvent être mises en œuvre pour favoriser la mobilité. Cela va de la réduction des coûts d'accès à l'information à la mise en place d'une politique de visas plus juste et moins restrictive, tout en assurant une protection efficace des frontières, sans pour autant diminuer la vigilance vis-à-vis des trafics de main-d'œuvre ou des opérations dangereuses pour la sécurité. L'expérience des États-Unis démontre bien qu'une politique de renforcement des frontières n'arrête pas l'immigration clandestine mais la transforme, en produisant des effets négatifs sur l'économie. Le recours aux passeurs est depuis le début de la décennie 2010 plus courant qu'au cours de la décennie précédente, et les frais de passage ont été multipliés par trois depuis 1993. De plus, les décès dus aux passages illégaux ont beaucoup augmenté depuis le renforcement des opérations de protection des frontières dans les années 2000. On peut aussi enrichir par des propositions innovantes le débat sur la politique économique relative aux migrations. Des travaux d'économistes, partant de l'observation selon laquelle les politiques actuelles qui combinent rationnement des visas et répression de la migration illégale s'avèrent particulièrement inefficaces, proposent des mesures susceptibles d'éroder les activités illégales des passeurs en mettant en place des offres de visas payants en « quantité optimale », ce qui permettrait de rendre l'activité des passeurs moins profitable²⁵. Même si de telles politiques, qui s'inspirent de la lutte contre le trafic d'êtres humains, comme la prostitution par exemple, sont complexes et difficiles à mettre en œuvre, des expériences pilotes pourraient être réalisées pour en évaluer la faisabilité et l'efficacité.

111

23. « Bridging the Gap: Transnational and Ethnic Organizations in the Political Incorporation of Immigrants in the United States », *Ethnic and Racial Studies*, vol. 31, n° 6, 2008, p. 1056-1090.

24. Cette proposition est développée dans El Mouhoub Mouhoud, *L'Immigration en France*, *op. cit.*

25. Emmanuelle Auriol et Alice Mesnard, « Sale of Visas: A Smuggler's Final Song ? », *Economica*, vol. 83, n° 332, 2016, p. 646-678.

R É S U M É

Depuis l'arrêt des migrations de travail en 1974, les coûts d'émigration sont supportés par les migrants eux-mêmes. Ces coûts exorbitants et les politiques restrictives et sélectives des pays de destination expliquent pourquoi désormais les personnes qui parviennent à émigrer viennent peu des pays pauvres et sont beaucoup plus qualifiées. Pourtant, paradoxalement, les migrations favorisent les échanges commerciaux et le développement des pays d'origine.

ALEXANDRA NOVOSSELOFF

LES MURS DE SÉPARATION, UNE SOMME DE CONTRADICTIONS

113

Il existe plus de murs de séparation en 2018 qu’au moment de la chute du mur de Berlin en 1989. Plus d’un quart de siècle après, c’est presque une banalité que de le constater. Le monde a changé et n’a pas suivi la trajectoire espérée alors.

LA MULTIPLICATION DES MURS ENTRE LES HOMMES,
SYMPTÔME D’UN MONDE FRAGMENTÉ

Le nombre de murs de séparation et de barrières frontalières a même proliféré après les attentats du 11 septembre 2001 et la voie du tout sécuritaire qui s’ensuivit. Dans un monde globalisé en perte de repères et aux menaces multiples et diffuses, la construction des murs s’est accrue. Alors que le mouvement de globalisation entamé dans les années 1980 a renforcé la circulation des biens, des personnes, des flux financiers et des idées dans des proportions jamais atteintes, la multiplication silencieuse de murs de séparation, en différents endroits de la planète, témoigne aussi d’une fragmentation croissante du « village planétaire », aujourd’hui basée sur des appréhensions ou des replis identitaires. En 2007, Michel Foucher considérait qu’il existait dix-sept murs internationaux, couvrant sept mille cinq cents kilomètres, soit 3 % des frontières dans le monde¹. Il y a, en 2018, une vingtaine de murs dans le monde (auxquels on peut ajouter toutes les frontières fortifiées, ce qui porterait le nombre des « murs » à une soixantaine représentant jusqu’à quarante

1. *L’Obsession des frontières*, Paris, Perrin, 2007.

et un mille kilomètres, soit 13 % des frontières²), les plus récents d'entre eux étant construits aux portes de l'Europe (le « mur de Schengen ») ou même en son sein (frontières Croatie-Slovénie et Hongrie-Croatie).

Certes, la construction des murs n'est pas un phénomène nouveau³. La nouveauté réside plutôt dans le fait que les obstacles physiques aux échanges se sont multipliés alors même que nous devenions plus mobiles. Le paradoxe n'est qu'apparent. En réalité, la tentation d'édifier des murs semble pour beaucoup constituer une réponse plus ou moins crédible à certains nouveaux défis engendrés par la mondialisation : le terrorisme, la pauvreté, l'immigration ou la criminalité organisée. Ces menaces sont devenues largement asymétriques, transfrontalières, voire déterritorialisées. Face à cela, les États désunis paraissent impuissants mais ne veulent rien en montrer. En ce sens, comme l'affirme Wendy Brown, 114 « les murs actuels marquent moins la résurgence, en pleine modernité tardive, de la souveraineté de l'État-nation qu'ils ne sont des icônes de son érosion⁴ ». La construction de murs est en réalité la caractéristique d'un mouvement à rebours de la tendance générale que constitue la mondialisation. Les murs ont également pour objectif de « re-simplifier », ou de « décomplexifier », une réalité du monde ramenée à une distinction claire entre « nous » et « les autres », entre intérieur et extérieur, entre ami et ennemi, entre connu et inconnu, entre riche et pauvre, entre sûr et risqué, entre désiré et indésirable. En ce sens, le mur marque l'asymétrie, matérialise la différence et le déséquilibre produits par une séparation à la fois voulue et subie. De fait, « le mur court toujours le long d'une ligne de déséquilibre, ligne de faille de la globalisation, déséquilibre de richesse, déséquilibre de puissance⁵ ». Il est un produit de notre époque autant que son symbole⁶.

2. *Courrier international*, numéro spécial, *Cinquante murs à abattre*, 6 novembre 2014. Cf. également les travaux du géographe Stéphane Rosière, professeur à l'université de Reims Champagne-Ardenne, notamment Florine Ballif et Stéphane Rosière, « Le défi des "teichopolitiques". Analyser la fermeture contemporaine des territoires », *L'Espace géographique*, vol. 38, n° 3, 2009, p. 193-206.

3. Alexandra Novosseloff, « La vision historique des murs », in Jean-Marc Sorel (dir.), Jean-Marc Sorel (dir.), *Les Murs et le Droit international*, Paris, Pedone, 2010.

4. *Murs. Les murs de séparation et le déclin de la souveraineté étatique*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2009.

5. Évelyne Ritaine, « La barrière et le *checkpoint* : mise en politique de l'asymétrie », *Cultures & Conflits*, n° 73, 2009, p. 13-33.

6. Rémy Ourdan, « Les murs dans le monde, en réponse aux nouvelles peurs », *Le Monde*, 2 février 2018.

UN OBJET MULTIPLE

L'une des premières caractéristiques du mur est qu'il est unilatéral. C'est ainsi qu'il se distingue de la frontière qui est acceptée par les deux côtés (même de façon temporaire, comme la « zone démilitarisée » qui sépare la ligne d'armistice entre les deux Corées). Cette construction unilatérale fait qu'il y a toujours un bon et un mauvais côté du mur : un bon côté qui a construit le mur et tente d'en minimiser les effets ; un mauvais côté qui subit et qui tente de dénoncer cette existence.

Le mur peut prendre plusieurs formes. Il est un édifice en barbelés, en métal ou en béton, de plus en plus bardé d'électronique et accompagné de tout un dispositif de surveillance humain. C'est un système qui fait barrage. Ainsi, en Palestine, la double barrière de sécurité électronique construite par Israël s'appuie sur tout un système de contrôle et d'obstacles (barrières, colonies, routes interdites, tunnels réservés, zones militaires fermées, points de contrôle) à travers la Cisjordanie, dont l'ensemble forme une construction tout aussi infranchissable que le mur de béton de neuf mètres de haut construit dans les principales villes palestiniennes (Jérusalem, Qalqilya, Tulkarem, Bethléem). En somme, le mur ne se suffit pas à lui-même pour remplir les fonctions qui lui ont été assignées.

115

Le mur est érigé en différents endroits : sur des lignes de front et de cessez-le-feu comme dans la seconde moitié du xx^e siècle (la zone démilitarisée entre la Corée du Nord et la Corée du Sud, la « ligne verte » qui coupe l'île de Chypre, le *berm*, ce mur de sable qui traverse le Sahara occidental du nord au sud, la clôture électrifiée sur la ligne de contrôle au Cachemire entre le Pakistan et l'Inde et le mur de séparation en Cisjordanie) ; sur une frontière de plus en plus souvent, à l'instar de tous les murs du xxi^e siècle (de la frontière américano-mexicaine à celle entre l'Inde et le Bangladesh, en passant par les frontières de l'espace Schengen). Dans le premier cas, beaucoup de ces murs coupent en deux un même pays et séparent alors un seul et même peuple ; ils sont aussi construits sur des lignes en attente de frontière reconnue comme en Israël, à Chypre, au Sahara occidental ou entre les deux Corées. Ici, le mur, qui se trouve dans une zone militaire et est accompagné d'une zone tampon, peut constituer une mesure de précaution, voire d'apaisement des tensions, un moyen d'éviter la reprise du conflit et de faciliter la reprise de lentes et laborieuses négociations de paix (Sahara occidental, Irlande du Nord, Chypre).

Dans le second cas, ces murs frontaliers se trouvent au sein de zones économiques parmi les plus dynamiques de leur pays. Ils tendent à reproduire sur le terrain un marquage du territoire qui n'était parfois en réalité visible que sur une carte, comme dans le cas du mur entre l'Inde et le Bangladesh, de celui entre l'Arabie saoudite et l'Irak ou des murs autour de l'espace Schengen. Aujourd'hui, les États redoutent, par-dessus tout, les zones grises incontrôlées qui se situent aux marges de leur territoire et considèrent, comme le poète américain Robert Frost, que « les bonnes barrières font les bons voisins⁷ ». Face à la mondialisation, les États veulent réaffirmer leur pouvoir sur leur territoire. Le phénomène des barrières frontalières est paradoxal en ce qu'il superpose l'unilatéralisme du mur à la négociation dont résulte la frontière, le temporaire à la pérennité (on parle d'intangibilité des frontières). Mais là n'est pas le moindre des paradoxes du mur.

UN MESSAGE CONTRADICTOIRE

Beaucoup des murs de nos jours sont construits ou renforcés par des régimes démocratiques : les États-Unis, Israël, l'Espagne, l'Inde, les États européens. On voit bien la nécessité pour les dictatures de se barricader. Mais, pour les démocraties, la construction d'un mur pose des questions de fond sur leur capacité à gérer et à maîtriser à leur échelle des phénomènes globaux, ou encore sur les réponses simples, voire simplistes, qu'elles donnent bien trop souvent à leurs citoyens en demande de protection. Il s'agit de rassurer une opinion publique traumatisée ou inquiète et qui veut des résultats concrets et rapides. Il s'agit aussi, pour les gouvernants, de montrer à leurs citoyens qu'ils maîtrisent une situation et qu'ils répondent à la menace perçue. La démonstration a un effet rassurant, à la fois sur la capacité d'agir des gouvernants et sur la reconnaissance des « dangers ». C'est en quelque sorte une mise en scène concrète et visible de l'action de l'État face à des phénomènes sur lesquels il a en réalité peu de prise. Première contradiction.

Pour autant, ces mêmes gouvernements ne souhaitent pas que le mur qu'ils construisent se voie trop ; certains d'entre eux ont même du mal à assumer leur décision en la matière. Ils préfèrent en conséquence utiliser un terme perçu comme plus neutre ou moins négatif, comme celui de clôture de sécurité ou celui de barrière. Le vocable « mur » est plutôt

7. « Mending Wall », in *North of Boston*, New York (N. Y.), Henry Holt, 1914 ; disponible sur Poets.org.

employé par ceux qui s'y opposent, même si certains politiciens, pour les besoins de leur campagne électorale, assument ce terme plus définitif et brutal. Sur le terrain, on peut aussi cacher un mur en le peignant, en le plaçant derrière des arbres ou en interdisant son accès ; de l'autre côté, il sera recouvert de graffitis pour le dénoncer⁸. Deuxième contradiction.

Alors même que le mur de Berlin avait pour fonction d'empêcher les citoyens de la République démocratique allemande de passer à l'Ouest, de sortir de chez eux, les murs actuels empêchent d'entrer sur un territoire, ou font converger les entrées vers des points précis où il faut présenter des documents bien en règle. Le mur fige les mouvements pendulaires des zones frontalières car il augmente le coût financier et humain du franchissement. Le travailleur saisonnier, candidat au séjour temporaire, est donc remplacé par le migrant, candidat à l'exil définitif. Troisième contradiction.

117

Pour des États aux budgets de plus en plus contraints, le mur coûte cher, non seulement par sa construction même, mais aussi par les coûts induits par son système de surveillance. Ainsi, l'Inde aurait dépensé plus d'un milliard de dollars pour la construction, l'entretien et la surveillance de sa clôture électrique sur sa frontière avec le Bangladesh. Les États-Unis dépenseraient en moyenne 15 millions de dollars par mile de barrière construite et le « nouveau mur » promis par Donald Trump représenterait une dépense de quelque 22 milliards de dollars (supplémentaires). Le coût du mur israélien est de 2,5 millions d'euros le kilomètre. Celui du renforcement des barrières de Ceuta et de Melilla fut de 30 millions d'euros pour l'Espagne et l'Union européenne. Les douze kilomètres de la barrière construite par la Grèce sur sa frontière terrestre avec la Turquie en 2011-2012 lui ont coûté 30 millions d'euros, alors même que le pays faisait face à une crise financière sans précédent. La construction de murs a pris un tel essor qu'un véritable marché économique dominé par quelques sociétés de défense américaines et israéliennes s'est constitué. Ce marché mondial est estimé à 19 milliards de dollars annuels⁹. La sécurité est considérée comme une priorité et les gouvernants n'hésitent donc pas à engager de telles dépenses. Mais c'est autant d'argent qui n'ira pas dans les projets de protection sociale, de coopération avec les pays en développement et de consolidation de paix.

8. Anne-Laure Amilhat Szary, « Que montrent les murs ? Des frontières contemporaines de plus en plus visibles », *Études internationales*, vol. 43, n° 1, 2012, p. 67-87.

9. Alexandra Novosseloff et Frank Neisse, *Des murs entre les hommes*, 2^e éd., Paris, La Documentation française, 2015, p. 25.

Le mur sécuritaire obère l'avenir et la capacité de nos États à stabiliser les zones de crise. Quatrième contradiction.

Ces murs coûteux servent donc principalement une fonction symbolique qui alimente les discours isolationnistes et antimondialisation, mais ils ont peu d'utilité pour arrêter le mouvement des peuples¹⁰. Le président Trump envisage la construction d'un mur (qui est en réalité le renforcement de l'existant) au moment où les chiffres de l'immigration irrégulière n'ont jamais été aussi bas, que le solde migratoire avec le Mexique est nul et que cette zone frontalière (la « Mexamérique ») connaît un dynamisme économique inédit (six millions d'emplois aux États-Unis dépendent du commerce avec le Mexique). La peur du migrant est entretenue à Washington mais est étrangère aux États de la Mexamérique, le long de la frontière sud du pays. Les murs fonctionnent donc comme

118 « des placebos politiques, qui semblent produire des effets mais ne font que masquer des symptômes plus importants. Tout comme, pendant la guerre froide, la construction du mur de Berlin était "bien mieux", ainsi que l'a si bien dit le président John Fitzgerald Kennedy, qu'une guerre avec l'Union soviétique, construire un mur aujourd'hui semble plus réalisable que de faire quelque chose à propos de l'inégalité économique¹¹ ». Cette construction bien réelle est en réalité symbolique. Cinquième contradiction.

LE ROYAUME DE L'IMPUISSANCE

Au bout du compte, le constat ne peut être que celui de l'impuissance, produit de l'inefficacité des murs. À court terme, les murs peuvent certes donner l'illusion d'apporter une solution (sécuritaire). Mais aucun mur n'est réellement étanche. Ils comportent tous des failles, des trous, et peuvent être contournés à l'aide de tunnels, de roquettes ou d'échelles, amenant les personnes situées du mauvais côté à prendre toujours plus de risques. La construction d'un mur rend son contournement plus dangereux, quand les migrants passent par le désert, par un fleuve ou par la mer, quand les populations frontalières traversent des zones militaires, quand ces zones deviennent des lieux de non-droit alors même qu'elles sont en même temps des lieux d'hypersurveillance. Aux États-Unis, le

10. Julia Sonnevend, « Our New Walls: The Rise of Separation Barriers in the Age of Globalization », e-IR.info, 25 mai 2017.

11. Tom Vanderbilt, « The Walls in Our Heads », *The New York Times*, 4 novembre 2016 (traduction de l'auteure).

mur ne fait qu'entretenir la militarisation de la surveillance de la frontière et la violence endémique contre les migrants perpétrée par les cartels de la drogue impliqués dans le business juteux de la migration irrégulière. Il en va de même à la frontière entre l'Inde et le Bangladesh, où les gardes-frontières qui n'ont pas perçu leur pourcentage des marchandises passées en contrebande ont la gâchette facile.

On construit aussi des murs par facilité, par défaut, faute de réelle politique, faute d'affronter les véritables problèmes, par paresse et par peur des sacrifices que cela pourrait amener à faire. Car, à défaut de pouvoir ou de vouloir s'attaquer directement aux causes profondes des nouvelles menaces, par nature extrêmement complexes et multi-dimensionnelles, le choix est fait de tenter de les isoler et de les contenir physiquement... de manière un peu dérisoire ou illusoire d'ailleurs, puisque ces menaces sont globales, transnationales. Ce n'est pas le mur en tant que tel qui a mis fin aux attentats terroristes en Israël, mais le changement de stratégie de l'Autorité palestinienne et le renforcement des contrôles israéliens à l'intérieur de la Cisjordanie. Sur la frontière entre le Mexique et les États-Unis, c'est la crise économique américaine de 2008 qui a fait baisser le nombre de migrants, ainsi qu'une application plus stricte des lois sur l'immigration (notamment en augmentant les expulsions). Même si la probabilité pour les gardes-frontières d'arrêter les migrants traversant cette frontière est passée de 36 % en 2005 à 54 % en 2015, il reste que près de la moitié d'entre eux leur échappe¹². En mer Méditerranée, les barrières des enclaves espagnoles au nord du Maroc et celles sur les frontières entre la Grèce et la Turquie ainsi qu'entre la Bulgarie et la Turquie ont eu pour conséquence de déplacer les routes de l'immigration subsaharienne plus au large, vers les îles Canaries ou vers les Balkans. Un mur ne fait diminuer en rien la motivation des candidats au voyage; il ne fait que déplacer les routes de l'immigration. Il n'est même pas dissuasif.

119

LE MUR NE RÈGLE RIEN

En novembre 2016, le *New York Times* publiait une page d'opinion au sous-titre éloquent: « L'idée que l'on peut régler les problèmes en érigeant des barrières physiques est un fantasme humain persistant »¹³.

12. Daniel González, « How Many Mexicans Actually Cross the Border Illegally ? », azcentral.com.

13. Tom Vanderbilt, « The Walls in Our Heads – The Idea that We Can Solve Problems by

Dans l'avant-propos de la première édition de *Des murs entre les hommes*, Jean-Christophe Rufin écrivait déjà : « Ceux qui construisent ces remparts pensent qu'ils accomplissent un acte de puissance, que le mur est une manifestation de la force. En réalité, il est un signe de faiblesse. La raison d'être d'un mur, c'est la peur¹⁴. » La logique sécuritaire est sans fin car le mouvement des hommes ne peut être stoppé, quel que soit l'obstacle.

De fait, le mur de séparation ne règle rien : il complique et il ostracise. Le mur impose en fait une vision binaire, le bon / le méchant, l'agresseur / la victime, le riche / le pauvre, à des problèmes infiniment plus complexes. Le mur est, sur le long terme, un piège, autant pour ceux qui sont censés être protégés que pour ceux qu'il a pour objectif de maintenir à l'extérieur. On se protège en s'emmurant. À terme, les murs sont en réalité des facteurs de déstabilisation. En croyant avoir isolé physiquement les nouvelles menaces, les sociétés pensent les avoir résolues. Elles évitent ainsi de se poser les véritables questions, comme celles de la redistribution des revenus à l'échelle mondiale, des facteurs conduisant à l'extrémisme violent et au terrorisme ou des violations des droits de l'homme qui poussent certains, notamment les minorités, à fuir leur pays. Actes unilatéraux, les murs ostracisent l'autre et ne font finalement qu'engendrer des frustrations supplémentaires qui seront lourdes de conséquences à plus ou moins long terme. Ils contiennent en eux-mêmes les germes des crises futures.

120

L'histoire montre que les « murs de la honte » sont fragiles et tous voués à tomber un jour ou l'autre ; ils sont souvent la marque d'empires finissant. S'ils parviennent à freiner le cours de l'histoire, ils ne peuvent l'arrêter. Comme l'a écrit encore Jean-Christophe Rufin, « les murs que les hommes dressent entre eux résistent à tout sauf au temps. Créés pour être éternels, ils ne sont que d'éphémères constructions humaines. C'est une des rares lois de l'histoire qui ne souffre pas d'exception¹⁵ ». Serge Sur rajoute, dans sa préface, que « les murs sont historiquement condamnés. Ils symbolisent la fermeture contre l'ouverture, l'immobilisme contre le mouvement, la mort contre la vie¹⁶ ». Savoir que les murs sont destinés à tomber un jour est une bien maigre consolation pour ceux qui en souffrent aujourd'hui au quotidien.

Building Physical Barriers Is a Persistent Human Fantasy», *The New York Times*, 4 novembre 2016.

14. Alexandra Novosseloff et Frank Neisse, *Des murs entre les hommes*, Paris, La Documentation française, 2007, p. 10.

15. *Ibid.*

16. *Ibid.*, p. 13.

Leur seul mérite pourrait être de nous amener à nous poser la question des effets de la mondialisation, de l'anxiété qu'elle produit chez beaucoup et de la nature des outils qui permettraient de la rendre plus inclusive et équitable. Le chantier est immense. Une chose est sûre : il ne sert à rien de se cacher derrière un mur ; il faut garder les yeux grands ouverts sur les réalités de notre monde.

R É S U M É

La multiplication des murs de séparation depuis la fin de la guerre froide symbolise les fractures et les résistances à la mondialisation. Actes unilatéraux par essence, à l'opposé du concept de frontière reconnue des deux côtés, les murs sont non seulement des signes d'impuissance mais aussi des facteurs de déstabilisation supplémentaires. Ils ne peuvent donc représenter une véritable réponse aux crises et menaces d'aujourd'hui.

CHRONIQUES

KIBESSOUN PIERRE CLAVER MILLOGO*

LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE : UNE JURIDICTION CONTROVERSÉE ?

125

« La justice sans la force est impuissante ; la force sans la justice est tyrannique. [...] Il faut donc mettre ensemble la justice et la force ; et pour cela, faire que ce qui est juste soit fort et que ce qui est fort soit juste. »

Blaise Pascal¹

La Cour pénale internationale (CPI) est une juridiction pénale internationale permanente, la première du genre chargée de juger les crimes les plus graves commis par les ressortissants des pays signataires de son statut ou sur les territoires de ces derniers. Établie le 17 juillet 1998 par la signature du statut de Rome, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2002, la CPI a pour mandat de juger les personnes accusées des crimes internationaux les plus graves, qui sont les crimes de génocide, contre l'humanité, de guerre et d'agression.

Contrairement aux tribunaux *ad hoc*

tels le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal pénal international pour le Rwanda, créés respectivement en 1993 et 1994 par le Conseil de sécurité des Nations unies, la CPI n'est pas une émanation onusienne et s'affiche donc comme étant « indépendante »². Contrairement aux tribunaux *ad hoc* à nouveau, et aux juridictions dites hybrides ou internationalisées, comme le Tribunal spécial pour la Sierra Leone, les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens, le Tribunal spécial pour le Liban et les Chambres africaines extraordinaires qui ont jugé l'ancien président

* Docteur en droit public, chercheur au CNRST, Ouagadougou (Burkina Faso).

1. *Pensées* (1670), 298.

2. Payam Akhavan, « Are International Criminal Tribunals a Disincentive to Peace ? Reconciling Judicial Romanticism with Political Realism », *Human Rights Quarterly*, vol. 31, n° 3, 2009, p. 624-654.

tchadien Hissène Habré au Sénégal, la CPI ne vise pas une situation dans un ou plusieurs États en particulier, mais toutes celles qui sont susceptibles de relever de sa juridiction dans le monde entier. Ainsi, lorsqu'elle est saisie par le Conseil de sécurité, l'ensemble des États membres des Nations unies ont l'obligation de coopérer avec elle, ce qui rend de fait sa juridiction universelle. Cette extension de juridiction par le Conseil de sécurité est utile car, bien qu'elle lie la majorité des États dans le monde (cent vingt-deux sur cent quatre-vingt-treize, soit 63 %), trois des plus importants, également membres permanents du Conseil de sécurité – États-Unis, Russie, Chine –, ne sont pas parties au statut, non plus que d'autres pays très peuplés comme l'Inde, l'Indonésie et le Japon. Les opposants à la Cour ont alors beau jeu d'observer que 70 % de la population mondiale est exclue de sa juridiction.

Huit situations font en 2009 l'objet d'une procédure devant la CPI. Elles concernent le Soudan (Darfour), l'Ouganda, la République démocratique du Congo, la République centrafricaine, le Kenya, la Libye, la Côte d'Ivoire et le Mali. Cette liste explique à elle seule les attaques répétées de l'Union africaine contre la Cour depuis plusieurs années : alors que la CPI est censée être universelle, elle ne poursuit de fait que des Africains ; alors qu'elle est censée être internationale, elle serait en réalité une

« Cour pénale africaine »³. D'où la défiance croissante des chefs d'État africains, qui affecte la légitimité de la justice pénale internationale en général. La propagande africaine anti-CPI est apparue en 2005, en réaction à la saisine de celle-ci par le Conseil de sécurité au sujet du Darfour, mais elle s'est surtout développée à partir de l'émission des mandats d'arrêt contre le président soudanais Omar el-Béchir (2009-2010).

Cette propagande a ensuite été ravivée par l'affaire Laurent Gbagbo, arrêté et transféré à La Haye en 2011, lui et sa femme, Simone, étant accusés d'avoir commis des crimes contre l'humanité en Côte d'Ivoire lors des violences post-électorales. Plus récemment, le transfert de Charles Blé Goudé à la CPI (2014) a remis le feu aux poudres : Michel Gbagbo, le fils de l'ancien président, parle d'une « opération de déportation coloniale » qui est « un frein à la réconciliation »⁴.

En 2014, toutefois, l'offensive majeure est venue d'Afrique de l'Est : c'est le Kenya qui, grâce à un intense lobbying exercé sur les États de l'Union africaine, en premier lieu ses voisins, a permis de focaliser l'hostilité africaine à l'égard de la CPI et de rassembler une contestation inquiétante. Sanji Mmasenono Monageng, première vice-présidente et juge à la Cour, originaire du Botswana, estime alors que les relations entre l'Union africaine et la CPI « n'ont probablement jamais été aussi tendues et soumises à rude épreuve »⁵.

3. Ambos Kai, « Expanding the Focus of the “African Criminal Court” », in William A. Schabas, Yvonne McDermott et Niamh Hayes (dir.), *The Ashgate Research Companion to International Criminal Law: Critical Perspectives*, Burlington (Vt.), Ashgate, 2013, p. 499-529.

4. « Après le transfèrement de Blé Goudé / Michel Gbagbo : “C'est maintenant que le combat commence” », L'Infodrome.com, 30 mars 2014.

5. Marlen Vesper-Gräske, « Conference Report: “Africa and the International Criminal Court” by the South African-German Centre for Transnational Criminal Justice », *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*, n° 3, 2014, p. 145-151. (Sauf mention contraire, c'est l'auteur qui traduit.)

D'où la nécessité et l'urgence de comprendre la crise et de faire des propositions pour en sortir.

À tort ou à raison, la CPI est accusée de partialité et de mener une justice à deux vitesses, cristallisant ainsi les critiques aussi bien des États membres que de ceux qui ne le sont pas. Mais s'agit-il réellement d'une juridiction partielle ?

C'est *L'Interprète* (2005), du réalisateur américain Sydney Pollack, qui illustre le mieux la puissance supposée de la CPI. Le film met en scène un dictateur entravé par le glaive de la justice internationale. Cependant, la fiction dépasse largement la réalité d'une cour condamnée *de facto* à exercer une justice à deux vitesses. Sa puissance ne s'exerce à ce jour qu'à l'encontre des ressortissants d'États qui ont ratifié son traité ou de ceux qui commettent des crimes sur le territoire de ces derniers – à moins que le Conseil de sécurité des Nations unies ne décide de la saisir. Les Américains s'opposent à la CPI pour les mêmes raisons que les Russes et les Chinois : la volonté de ne pas perdre un iota de souveraineté. Mais les États-Unis y font néanmoins leurs emplettes, coopérant lorsqu'ils ciblent des leaders ne figurant pas parmi ses favoris, comme le président kenyan Uhuru Kenyatta, et la menaçant lorsque ses choix desservent, disent-ils, leurs intérêts nationaux. Par exemple, le 12 juillet 2002, Washington a obtenu au forceps le vote d'une résolution du Conseil de sécurité. Dans sa disposition principale, la résolution 1422 stipule que le Conseil de sécurité, « agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies [...], demande, conformément à l'article 16 du statut de Rome, que, s'il survenait une affaire concernant des responsables ou des personnels en

activité ou d'anciens responsables ou personnels d'un État contributeur qui n'est pas partie au statut de Rome à raison d'actes ou d'omissions liés à des opérations établies ou autorisées par l'Organisation des Nations unies, la CPI, pendant une période de douze mois commençant le 1^{er} juillet 2002, n'engage ni ne mène aucune enquête ou aucune poursuite, sauf si le Conseil de sécurité en décide autrement⁶ ».

La Palestine, qui a adhéré depuis le 1^{er} avril 2015 à la CPI, espère que la Cour pèsera dans ses négociations avec Israël. Beaucoup d'observateurs néanmoins doutent déjà de la pérennité de la CPI si elle devait à l'avenir ouvrir des enquêtes sur les crimes commis de part et d'autre dans les territoires occupés.

Ainsi, la menace de la CPI est un joker brandi ici ou là, au gré des intérêts des États. Membre ou non de la Cour, aucun ne s'oppose, sur le principe, à la poursuite des criminels de guerre. Mais chacun reste jaloux de sa souveraineté. Ceux qui ont adhéré à la CPI ont amendé leurs codes pénaux pour s'assurer qu'aucun de leurs ressortissants n'atterrisse dans le box des accusés, car la Cour n'intervient qu'en dernier recours, lorsqu'un État refuse de juger ceux qu'elle a ciblés. Ceux qui l'ont saisie, comme la République démocratique du Congo, l'Ouganda, la République centrafricaine et la Côte d'Ivoire, attendent qu'elle « élimine » leurs opposants, tout en engrangeant quelques gages de respectabilité, même si le jeu est risqué et l'effet boomerang jamais très loin.

Depuis l'inculpation du président soudanais, puis celle du président kenyan, l'Union africaine s'oppose frontalement à la CPI, lui reprochant d'être l'instrument

6. Julien Detais, « Les États-Unis et la Cour pénale internationale », *Droits-fondamentaux*, org, 2003, p. 38-39.

d'un « néocolonialisme » judiciaire. Après avoir longtemps menacé de se retirer du traité de Rome, plusieurs États africains décidaient, à l'automne 2016, de quitter la Cour. Le Parlement du Burundi votait le retrait du pays, le 12 octobre 2016, suivi notamment par l'Afrique du Sud. En treize ans, une seule enquête a été ouverte hors du continent africain, même si le procureur a d'autres cibles dans son viseur tels l'Ukraine, la Colombie, la Palestine et l'Afghanistan. Et alors que le Moyen-Orient s'enflamme, la Cour reste face à ses impuissances. Elle peine à s'engager dans le mortifère face-à-face sunno-chiïte ou à se pencher sur le djihadisme islamique qui s'étend en Afrique. Et son maigre bilan ne suscite guère les soutiens. Elle n'a à ce jour bouclé que quatre procès, contre des Congolais.

Le tableau de chasse du procureur de la CPI compte plusieurs chefs d'État, quelques ministres et une flopée de miliciens. Si ces choix semblent parfois être le fruit d'une véritable loterie, le choix du ticket perdant n'est pas vraiment un hasard. Ceux qui sont ciblés par la Cour ont laissé derrière eux les traces de leurs crimes, devenues les pièces à conviction sans lesquelles aucun procureur ne pourrait conduire leur procès. À celles-ci s'ajoutent leur opposition à la paix, telle qu'espérée ou conclue par les vainqueurs. Jusqu'ici, le procureur de la CPI a ciblé en priorité des opposants locaux et des protagonistes gênants sur l'échiquier mondial.

Depuis sa création en 2002, la CPI a ouvert des enquêtes dans neuf pays dont huit en Afrique. En Côte d'Ivoire, Laurent Gbagbo a été arrêté au terme d'une élection contestée, qui s'est soldée dans la violence. Le chef d'État ivoirien s'opposait à la sortie de crise décidée par la communauté internationale, dont au premier chef la France. Si l'accusation assure enquêter sur les crimes commis

par les troupes de son rival et successeur, Alassane Ouattara, la justice de La Haye a encore, quatre ans après le début des enquêtes, tous les attributs d'une justice de vainqueurs.

Au Kenya, ce sont les vainqueurs de l'élection présidentielle de 2007, réélus en 2017, Uhuru Kenyatta et William Ruto, qui ont été ciblés par la CPI alors que débutait leur campagne électorale. Le troisième candidat, Raila Odinga, sur lequel misaient les diplomaties occidentales, n'a en revanche jamais été inquiété. Enfin, c'est le Conseil de sécurité des Nations unies qui a saisi la Cour sur les crimes commis au Darfour et en Libye. Mais Omar el-Béchir n'a jamais été arrêté, alors que deux mandats d'arrêt ont été émis contre lui. Et si, en Libye, les cinq grands (États-Unis, Royaume-Uni, France, Chine, Russie) espéraient susciter des redditions au sein du régime, à la chute de Mouammar Kadhafi, la CPI devenait inutile, voire gênante. Et pas un seul Libyen n'a comparu devant ses juges.

Sur la base de ces éléments qui révèlent de réelles difficultés auxquelles la Cour est confrontée, nous nous attacherons à nourrir la réflexion sur les controverses au sujet de son action mais aussi des critiques liées à sa partialité supposée ou réelle.

PARTISANS ET OPPOSANTS À LA CPI

L'hostilité affichée des États-Unis

Le début de la politique américaine anti-CPI remonte au 17 juillet 2002, c'est-à-dire au jour de la signature du statut de Rome. Même si les États-Unis ont joué un rôle déterminant pendant tout le processus de création de la CPI, ils font partie des sept États qui ont exprimé un vote contraire lors de l'adoption du statut.

La raison fondamentale de ce refus, qu'ils ont exprimée, porte sur un compromis proposé à la fin de la Conférence

de Rome, qui ne correspondait pas à leurs exigences. En effet, ils ont toujours appuyé la création d'une juridiction pénale internationale, mais à l'américaine : l'institution aurait dû respecter « les responsabilités assumées par la superpuissance envers la paix et la sécurité internationale ». Il ne faut pas oublier que les États-Unis se perçoivent comme un peu plus égaux que les autres pays, qu'ils soutiennent que la puissance américaine est une assurance pour les autres nations et que, par conséquent, elle doit être tolérée, sinon respectée et appuyée. Dans cette perception de leur propre rôle sur la scène internationale, les États-Unis se considèrent bien tels *the benevolent empire, the elected people*, une nation puissante indispensable à la sécurité comme au développement de toutes les démocraties. À la lumière de ces considérations, on comprend que la délégation américaine n'a plus soutenu la Cour quand elle a constaté que la nouvelle institution ne reflétait pas, même indirectement, le leadership de son pays dans la lutte contre l'impunité internationale. Malgré cela, la délégation américaine a continué à participer aux travaux de la commission préparatoire à l'établissement de la CPI, avec à l'esprit l'idée de profiter de l'élaboration des textes du règlement de procédure et de preuve et des éléments des crimes pour chercher à satisfaire ses intérêts, mais sans résultat. Enfin, le 31 décembre 2000, veille de la clôture du délai pour signer et adhérer au traité, dans un climat très tendu, le président des États-Unis, Bill Clinton, a signé

le statut de Rome comme dernier acte de son mandat. Cela constitue l'ultime événement en faveur d'un dialogue entre les États-Unis et la CPI.

Peu de temps après la prise de fonction du gouvernement Bush et juste avant l'entrée en vigueur du statut (1^{er} juillet 2002), le nouveau président américain a, le 6 mai 2002, annulé la signature apportée par Bill Clinton. Depuis 2002, les États-Unis se sont rapidement engagés dans un combat résolu et affirmé afin de neutraliser l'institution naissante. Ils ont lancé une campagne multidirectionnelle à grande échelle contre la CPI, en affirmant que cette dernière avait la prérogative de mettre en accusation des citoyens américains pour des raisons politiques. L'idée qui prédomine, et qui justifie les mesures américaines anti-CPI, est liée à la forte présence américaine sur différents théâtres d'opérations un peu partout dans le monde⁷. Les Américains considèrent le statut de Rome comme étant imparfait (*flawed*) et affirment que le texte ne prévoit pas les mesures nécessaires en vue d'empêcher la mise en accusation des citoyens américains pour de pures raisons politiques. Ils n'ont pas confiance dans le principe de complémentarité, qui représente le noyau dur du système judiciaire instauré par le traité de Rome, puisqu'ils soutiennent qu'on pourrait en abuser. Cette crainte est encore plus accentuée si l'on considère que beaucoup de soldats américains se trouvent en mission humanitaire ou de maintien de la paix dans des pays qui ont signé le traité.

129

7. « Les États-Unis ont un rôle unique et la responsabilité d'aider à préserver la paix et la sécurité internationales. À tout moment, les forces américaines sont localisées dans près de cent pays dans le monde entier, pour mener, par exemple, des opérations de maintien de la paix, humanitaires et pour lutter contre l'impunité. Nous devons garantir à nos soldats et fonctionnaires de ne pas être exposés à la perspective d'enquêtes et de poursuites judiciaires politisées » (discours de Pierre-Richard Prosper, ambassadeur itinérant des États-Unis pour les crimes de guerre, La Haye, 19 décembre 2001).

Cependant, même si les États-Unis se sont retirés du traité, cela ne signifie pas que les ressortissants américains ne peuvent pas être traduits devant la CPI, en vertu de sa compétence *ratione loci*. Par conséquent, le principal souci sur le plan juridique pour l'administration Bush est justement cette condition préalable à l'exercice de la compétence de la Cour, parce que cela n'exclut pas la possibilité qu'un ressortissant américain, qui, par exemple, a commis un crime prévu dans le statut de Rome sur le territoire d'un État partie, puisse être remis à la Cour par ce même État. Ainsi les États-Unis ont-ils entamé leur campagne pour la signature des accords spéciaux bilatéraux avec tous les pays membres du statut de Rome afin d'assurer l'immunité de leurs ressortissants qui opèrent sur les territoires de ces derniers. Ces accords bilatéraux d'immunité (ABI) représentent un des efforts les plus importants de la politique anti-CPI de l'administration Bush.

Les ABI, qui sont prétendument fondés sur l'article 98 du statut de Rome, sont conçus dans le but de soustraire les citoyens et le personnel militaire américains de la juridiction de la CPI. Ces accords prohibent toute assignation devant la Cour d'un large éventail de personnes, incluant les membres de l'actuel et des précédents gouvernements, le personnel militaire, les fonctionnaires (y compris les cocontractants) et les citoyens. On rapporte que beaucoup d'experts gouvernementaux, judiciaires et non gouvernementaux sont parvenus à la conclusion que les accords bilatéraux recherchés par le gouvernement des États-Unis sont contraires au droit international et au statut de Rome, mais Washington soutient que les ABI sont parfaitement conformes aux principes de l'article 98. Une autre mesure américaine contre la Cour consiste en l'adoption de deux actes, à savoir la loi de protection

des ressortissants américains (*American Service Members' Protection Act*) et l'amendement Nethercutt.

La loi de protection des ressortissants américains, adoptée par le Congrès en août 2002, contient des dispositions limitant la coopération des États-Unis avec la CPI. Ainsi, le soutien de Washington aux missions de maintien de la paix est largement conditionné par l'assurance de l'impunité accordée à tous les effectifs de nationalité américaine. Une autre disposition autorise même le président des États-Unis à user de « tous les moyens nécessaires et appropriés » pour faire libérer les citoyens américains et alliés détenus par la CPI (d'où le surnom de *Hague Invasion Act* donné à cette loi). Cette loi contient également des clauses dérogoires qui rendent toutes ses dispositions non contraignantes. Cependant, le gouvernement Bush s'est servi de ces clauses comme moyen de pression pour inciter les autres pays à conclure les ABI, la sanction d'un refus étant le retrait de l'assistance militaire américaine, indispensable à certains d'entre eux, ou encore la reconsidération de la demande d'adhésion de certains à l'OTAN.

Cent pays ont déjà signé un ABI. L'Angola a été le dernier signataire, en mai 2005.

Heureusement, la Cour a toujours des partisans.

L'excellence des relations entre la CPI et l'Union européenne

Même si la CPI compte parmi ses ennemis le pays le plus puissant du monde, elle a néanmoins un allié de première importance, l'Union européenne. Cette dernière a appuyé la CPI dès les travaux préparatoires, participant en qualité d'observateur aux travaux mêmes et soutenant les efforts pour sa création et sa mise en place à travers l'adoption de plusieurs actes, emmenés par tous ses

organes. Ce soutien porte sur le fait que les principes du statut de Rome, ainsi que ceux qui régissent le fonctionnement de la CPI, sont tout à fait conformes aux principes et aux objectifs de l'Union. À cet effet, le renforcement de l'État de droit et le respect des droits de l'homme, ainsi que le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément à la Charte des Nations unies et comme le prévoit l'article 11 du traité sur l'Union européenne, revêtent une importance fondamentale et sont prioritaires pour toutes ses institutions.

Ainsi, du point de vue de la sécurité, les crimes de la compétence de la CPI préoccupent l'Union européenne, qui est déterminée à coopérer pour les prévenir et à mettre un terme à l'impunité de ceux qui les commettent. C'est pourquoi l'Union européenne a adopté, à partir de 2001, une série d'actes visant à créer une étroite collaboration avec l'institution judiciaire internationale.

Le Conseil de l'Union européenne a adopté le 11 juin 2001 un premier texte sur la CPI, qui a été révisé et renforcé le 20 juin 2002 par la position commune 2002/474/PESC et le 16 juin 2003 par la position commune 2003/444/PESC. L'Union y affirme qu'elle est « convaincue que l'adhésion universelle au statut de Rome est essentielle pour que la CPI soit pleinement efficace et, à cette fin, elle considère que les initiatives visant à promouvoir l'acceptation du statut sont à encourager, pour autant qu'elles soient conformes à la lettre et à l'esprit de celui-ci ».

En outre, la seconde position commune « vise à appuyer le bon fonctionnement de la Cour [...] et, afin de contribuer à l'objectif d'une participation aussi large que possible au statut de Rome, l'Union européenne et ses États membres mettent tout en œuvre pour faire avancer ce processus

en soulevant, en tant que de besoin, lors des négociations ou dans le cadre du dialogue politique mené avec des pays tiers, des groupes de pays ou des organisations régionales compétentes, la question de la ratification, de l'acceptation et de l'approbation du statut par le plus grand nombre possible d'États, ou de l'adhésion à celui-ci du plus grand nombre possible d'États, ainsi que la question de la mise en œuvre du statut ». En définitive, l'Union se place dans une position intermédiaire dans le dialogue entre la CPI et les autres entités internationales.

Le 30 septembre 2002, les ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne se sont réunis à Bruxelles et ont arrêté leur position face aux demandes formulées par les États-Unis, qui souhaitent conclure des ABI. Dans leur décision, ils ont d'abord confirmé que « l'Union européenne s'engage fermement par sa position commune à soutenir la signature et la mise en application fidèle du statut de Rome », et ont ensuite affirmé que la conclusion d'accords d'immunité proposés par les États-Unis « serait incompatible avec les obligations des États parties au statut de Rome et pourrait aussi l'être avec les autres traités internationaux auxquels ces États sont parties ».

Afin d'empêcher cela, les ministres des Affaires étrangères ont établi une série de principes directeurs qui permettront de préserver l'intégrité du statut de Rome et, conformément à la position commune du Conseil, garantiront le respect des obligations incombant aux États membres en vertu du statut, y compris l'obligation générale qui leur est faite dans le cadre du chapitre IX de ce dernier de coopérer pleinement avec la Cour dans les enquêtes et poursuites qu'elle mène pour sanctionner les crimes relevant de sa compétence.

Depuis sa création et son entrée en

fonction en 2002, la CPI n'a ouvert qu'une seule procédure hors du continent africain. Est-ce à dire que des crimes ne sont pas commis dans d'autres régions du monde ? Assurément non. Les nombreux conflits en Irak, en Syrie, en Afghanistan, ou encore en Libye, n'ont pas fait l'objet de procédures de la part du bureau du procureur dirigé par la magistrate gambienne Fatou Bensouda, qui officiait auparavant au Tribunal pénal international pour le Rwanda.

Les principales puissances de ce monde ne sont donc pas inquiétées par la CPI. Pourtant, pourrait-on se demander si les personnes qui ont été poursuivies par la Cour avaient une responsabilité quelconque dans les crimes qui leur étaient reprochés ? Assurément oui car, dans les cas du Darfour, du Kenya, de la Côte d'Ivoire, de l'Ouganda, du Nord-Mali ou de la République démocratique du Congo, des crimes ont bien été commis. Mais ce qui attire l'attention, c'est la focalisation sur l'Afrique ou la spécialisation de la Cour dans les crimes commis en Afrique.

LA CPI :
UNE JURIDICTION PARTIALE ?

La question mérite d'être posée et plusieurs éléments interpellent à ce niveau sur le rôle des grandes puissances dans l'orientation des actions de la Cour. Encore une fois, ce qui interpelle, ce n'est pas l'action de la CPI ou sa manière de mener les procès. Ce qui est bien en cause, c'est l'orientation de ses actions et de ses enquêtes. En 2016, après le Kenya (5 septembre), le Burundi (12 octobre), l'Afrique du Sud (15 octobre) et la Gambie (24 octobre), c'est au tour de la Russie (16 novembre) d'annoncer son futur retrait de la Cour consécutivement à l'annonce par le bureau de

la procureure Fatou Bensouda de l'ouverture d'une procédure à la suite de violations des droits de l'homme en Géorgie.

Assurément, des violations des droits de l'homme sont commises un peu partout dans le monde. Mais la focalisation de la CPI sur l'Afrique et l'orientation de ses poursuites contre les dirigeants africains en font une cour internationale de Blancs dont le but semble être l'humiliation et l'abaissement des dirigeants africains.

Une cour pour l'Afrique ?

À l'heure actuelle, la CPI enquête donc sur quatre situations sur le continent africain. À la suite de la demande de mandat d'arrêt contre le président soudanais, cette intervention exclusive en Afrique a été largement critiquée par des observateurs et chefs d'État de la région. Toutefois, les arguments selon lesquels la CPI serait « à la trousse de l'Afrique », « contre les États les plus pauvres du Sud », et donc partielle, ne résistent pas à un examen objectif de la situation.

En premier lieu, il importe de souligner que les États africains constituent aujourd'hui près d'un tiers des États parties au statut de Rome, reconnaissant et acceptant ainsi la compétence de la CPI sur leur territoire ou contre leurs ressortissants (le Sénégal a été le premier État à ratifier le statut, en 1999).

En second lieu, c'est parce qu'ils avaient ratifié le statut de la CPI et donc accepté sa juridiction que trois des quatre États actuellement devant la Cour ont eux-mêmes saisi la Cour et demandé au procureur d'ouvrir une enquête sur les crimes perpétrés sur leur territoire, reconnaissant par là même leur absence de capacité à mener à bien des enquêtes et poursuites sur ces crimes. Concernant la situation au Darfour, l'intervention du Conseil

de sécurité des Nations unies s'est justifiée par la situation très grave dans cette région soudanaise depuis 2003, avec plus de deux millions de déplacés et des centaines de milliers de victimes de crimes internationaux, menaçant la paix et la sécurité au sein de la région.

Enfin, la gravité des crimes est un critère déterminant pour l'ouverture des enquêtes au niveau de la CPI. De nombreux rapports internationaux permettent d'affirmer que des crimes parmi les plus graves ont été perpétrés de manière systématique dans ces quatre pays.

C'est donc bien la saisine par ces États, la gravité des crimes commis et l'incapacité avérée des juridictions nationales à rendre justice qui ont motivé l'ouverture de ces enquêtes. Le bureau du procureur a d'ailleurs déclaré, dans un rapport publié en 2006 : « Les situations sélectionnées ont abouti à la perception douteuse de l'existence d'une stratégie de poursuites fondée intentionnellement sur un critère géographique. Le bureau comprend cette inquiétude mais l'équilibre régional ne figure pas parmi les critères de sélection d'une affaire dans le statut. »

Si certains chefs d'État et représentants d'organisations régionales ont attaqué la CPI parce qu'elle se concentrerait uniquement sur l'Afrique, il est notable que les victimes, dans l'ensemble des situations traitées, réclament, de leur côté, l'action de la Cour, qui constitue pour elles le seul recours possible et utile.

La Fédération internationale des ligues des droits de l'homme continue parallèlement d'insister pour que le procureur de la CPI utilise son pouvoir d'initier des enquêtes de sa propre initiative, comme il en a le droit aux termes de l'article 15 du statut de Rome. Si de telles procédures seraient plus difficiles à mener, dans la mesure où le procureur risquerait de ne pas bénéficier de la coopération nécessaire

des États concernés, elles permettraient cependant d'asseoir son indépendance.

Le bureau du procureur analyse d'ailleurs la situation de pays situés sur d'autres continents. Néanmoins, les crimes commis par les Américains en Irak ont été passés sous silence. Ces crimes sont-ils moins importants que ceux perpétrés par les forces soutenant Laurent Gbagbo en Côte d'Ivoire en 2010 ? La réponse est évidemment non. En s'appuyant sur ces différents éléments, on pourrait donc affirmer que la CPI est l'instrument d'une justice internationale à deux vitesses, privilégiant les pays les plus puissants et asservissant les pays faibles militairement et politiquement.

Jamais un seul pays n'avait quitté cette institution depuis son entrée en vigueur, en 2002. Le 12 octobre 2017, Pierre Nkurunziza, le président burundais, lui-même accusé de violations des droits humains, a ouvert la danse en annonçant s'acquitter des formalités pour se retirer du statut de Rome. Cette décision d'un président voulant échapper aux poursuites est peu surprenante. Mais, trois jours plus tard, c'est la première puissance africaine, l'Afrique du Sud, qui l'a suivi. Pretoria affirme que l'adhésion au traité de Rome serait en contradiction avec ses engagements en termes d'immunité diplomatique. Un an auparavant, les autorités sud-africaines avaient notamment refusé d'arrêter le président soudanais, qui fait l'objet d'un mandat d'arrêt de la CPI pour génocide. Dans la foulée, la Gambie annonçait, par le biais de son ministre de l'Information, Sheriff Bojang : « À partir de ce jour, mardi 24 octobre, nous ne sommes plus membres de la CPI et avons entamé le processus prescrit par le statut fondateur. » À noter que le président gambien, Adama Barrow, qui a remporté l'élection présidentielle de 2016 face à Yahya Jammeh, a déclaré

vouloir maintenir son pays parmi les États membres de la CPI.

Le Burundi et la Gambie n'ont cependant pas déposé de notification officielle auprès du Secrétariat général des Nations unies, contrairement à l'Afrique du Sud, qui a suivi la procédure. Si, dans le futur, des crimes sont commis sur ces territoires, il n'y aura plus de possibilité de poursuite. « La Cour a besoin du soutien de la communauté internationale pour combattre contre l'impunité pour les auteurs de crimes de masse et empêcher leur répétition », s'inquiète Fadi el-Abdallah, le porte-parole de la CPI.

134 Parmi les griefs reprochés à la Cour par les Africains, il y a la discrimination dans le choix des poursuites.

Critique du « deux poids, deux mesures » et de la « chasse raciale »

La CPI est la première et la seule juridiction permanente et universelle, contrairement à d'autres cours mises en place pour juger des crimes particuliers, et près de deux tiers des pays dans le monde y ont adhéré. Mais, malgré cette universalité de principe, comme on l'a vu, la quasi-totalité des affaires instruites par la CPI concernent l'Afrique. Les dirigeants africains reprochent donc le « deux poids, deux mesures » d'une cour « néocolonialiste ». Ainsi, en 2016, la Gambie avait demandé en vain à la CPI de poursuivre les pays occidentaux pour la mort de milliers de migrants en Méditerranée.

En Afrique, la contestation gronde depuis longtemps. Mais c'est à partir de 2014 que la propagande africaine anti-CPI connaît un tournant, avec la mise sur le banc des accusés du président Kenyatta pour son rôle dans les violences

post-électorales qui ont coûté la vie à mille trois cents personnes en 2007. La défense du chef de l'État a été celle caractéristique d'un « procès de rupture » : il a accusé la CPI de concentrer ses enquêtes uniquement sur les dirigeants africains et a demandé une réforme du statut de Rome. Les charges ont été abandonnées faute de preuves.

Avant lui, le Soudanais Omar el-Béchir avait contesté la compétence de la Cour. L'Union africaine elle-même a ouvertement critiqué la CPI. À l'issue d'un sommet en 2013, le Premier ministre éthiopien, Hailemariam Desalegn, avait dénoncé une « chasse raciale ». La CPI « ne devrait pas pourchasser des Africains », avait-il ajouté. L'éventualité d'un retrait collectif des trente-quatre États africains signataires du statut de Rome a une nouvelle fois été évoquée, fin janvier 2016, à Addis-Abeba lors d'un sommet de l'Union africaine.

Il faut « désafricaniser » la Cour. Est-ce un véritable argument ou un prétexte utilisé par les dirigeants africains pour éviter les poursuites ? « Les mots sont importants : ce n'est pas "l'Afrique" qui est contre la CPI, ce n'est pas la population, mais certains chefs d'État qui, à travers le porte-voix de l'Union africaine, ont exprimé leur solidarité avec el-Béchir, Gbagbo et, aujourd'hui, Kenyatta et Ruto », soulignait en 2014 le chercheur à l'Irsem Jean-Baptiste Jeangène Vilmer⁸. Pour sa part, Fadi el-Abdallah rappelle que « la Cour est là avant tout pour protéger les victimes, qui sont africaines ».

Il se poserait donc un problème de transparence dans le travail mené par le bureau du procureur de la CPI. Le procureur ne justifie pas, en général, la sélection des affaires. Il existe quelques exceptions

8. « Union africaine *versus* Cour pénale internationale : répondre aux objections et sortir de la crise », *Études internationales*, vol. 45, n° 1, 2014, p. 11.

où ses décisions furent motivées et les documents accessibles au grand public. Cependant, le fonctionnement du bureau a fait l'objet de plusieurs rapports. Le refus de poursuivre le Royaume-Uni parce que les faits reprochés ne remplissaient pas le critère de gravité en est un exemple. Il s'agit des cas de plaintes déposées contre l'ancien Premier ministre Tony Blair pour crimes de guerre commis durant l'invasion de l'Irak par la coalition dirigée par les États-Unis et dont le Royaume-Uni faisait partie⁹.

Les autorités américaines ont déjà exprimé leurs préoccupations quant au rôle du procureur. Aux États-Unis, ce dernier tire sa légitimité d'un processus démocratique, donc, dans l'exercice de ses fonctions, il est sujet à un contrôle législatif et exécutif. Transposé à la CPI, ce contrôle doit être exercé par l'assemblée des États parties et les chambres, qui décident de l'opportunité des poursuites. Cependant, un contrôle exercé par plus de cent vingt États est potentiellement inefficace. Seules les chambres encadrent l'action du procureur avec plus ou moins de succès. À cet égard, elles ont réaffirmé le respect de la présomption

d'innocence, mais leurs décisions ont une portée médiatique moindre que les déclarations du procureur. Les États-Unis demandaient que cette juridiction internationale soit contrôlée par le Conseil de sécurité des Nations unies, qu'ils jugeaient plus efficace.

Dans un souci de justice, une partie de la doctrine suggérait la réparation des torts causés par des poursuites injustifiées. Vu le nombre d'acquittés à la CPI et la lenteur des procédures, appliquer cette proposition achèverait de ruiner la Cour.

Malgré ces accusations répétées, le bureau de la procureure gambienne Fatou Bensouda s'est défendu à plusieurs reprises de mener une politique judiciaire géographiquement orientée et de conduire une chasse raciale contre les dirigeants africains. Il n'en reste pas moins, en dépit de toutes les critiques, que la CPI reste une juridiction pénale internationale de référence mondiale capable de juger les plus grands de ce monde. Il est certain cependant que, si elle réussissait à cibler les dirigeants partout dans le monde, sa crédibilité et son impartialité en sortiraient grandies.

9. Frédéric Mégret, « International Prosecutors: Ethics and Accountability », SSRN.com, 9 décembre 2008.

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT
CÉLINE LAGEOT *

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} OCTOBRE – 31 DÉCEMBRE 2017)

137

AFRIQUE DU SUD

18 décembre 2017. **Congrès national africain.** Le congrès de l'ANC élit le nouveau président du parti. Les principaux candidats en lice sont le vice-président Cyril Ramaphosa, 65 ans, ancien syndicaliste anti-apartheid très respecté, ancien dauphin de Nelson Mandela avant d'être supplanté par Thabo Mbeki, aujourd'hui homme d'affaires riche, et Nkosazana Dlamini-Zuma, 68 ans, ex-épouse du président Jacob Zuma, ancienne ministre, ancienne présidente de la Commission de l'Union africaine.

Cyril Ramaphosa, vice-président d'Afrique du Sud depuis le 25 mai 2014, est élu de justesse avec 2 440 voix contre 2 261 à Nkosazana Dlamini-Zuma.

ALLEMAGNE

Octobre-décembre 2017. **Coalition gouvernementale.** Les négociations

pour la formation d'une coalition peuvent être difficiles en raison des divergences des libéraux et de l'Union chrétienne-sociale bavaroise (CSU), d'une part, et des Verts, d'autre part, sur l'énergie et l'immigration. La coalition ne sera pas formée avant janvier.

Le 24 octobre, conformément à l'article 69 de la Loi fondamentale, le président Steinmeier met fin aux fonctions de la Chancelière et des ministres, mais le conseil des ministres restera en fonction à titre intérimaire jusqu'à la formation d'un nouveau gouvernement.

Après quatre semaines de discussions des désaccords majeurs subsistent toujours entre les partis, notamment sur les migrants. Dans la nuit du 18 au 19 novembre, Christian Lindner, leader du Parti libéral-démocrate (FDP) annonce le retrait de son parti des négociations.

Le 23 novembre, le président Steinmeier reçoit Martin Schulz pour le convaincre de négocier avec Angela Merkel. Le 24 novembre, les sociaux-démocrates

* Centre d'études sur la coopération juridique internationale-Université de Poitiers (CECOJI-UP) – EA 7353.

se déclarent prêts à négocier, considérant que l'intérêt du pays passe avant l'intérêt du parti.

Du 7 au 9 décembre se tient un congrès du Parti social démocrate (SPD) à Berlin. Le parti est divisé. Pourtant, il se déclare favorable à l'ouverture de négociations. Martin Schulz est réélu à la tête du parti avec 81,9 % des voix. On pourrait s'orienter vers une *KoKo* (coalition de coopération) au lieu d'une *GroKo* (grande coalition, qui était la formule sortante).

8 novembre 2017. **Tribunal constitutionnel. Sexe.** Le Tribunal constitutionnel fédéral demande l'introduction d'une troisième option pour la détermination du sexe, à côté de « masculin » et de « féminin ». Il exige que les mesures législatives soient prises avant fin 2018. On pourra inscrire par exemple « inter », « divers » ou « autre ». Cela concerne notamment les transsexués.

18 octobre 2017. **Saxe.** À la suite des très mauvais résultats de l'Union chrétienne-démocrate (CDU) en Saxe, le ministre-président Stanislaw Tillich, 58 ans, en fonctions depuis 2008, démissionne. La Saxe est le seul *Land* dans lequel l'Alternative für Deutschland (AfD) est arrivée en tête. Michael Kretschmer, 42 ans, secrétaire général de la CDU de Saxe, partisan d'une ligne dure sur l'immigration, lui succède le 13 décembre, élu par 69 voix contre 48.

24 octobre 2017. **Ministre. Bundestag.** Wolfgang Schäuble, ministre des Finances, est élu président du Bundestag. Quinze jours avant de quitter effectivement son poste ministériel, il a lancé, le 9 octobre, un avertissement sur une possible nouvelle crise financière. Peter Altmaier assure l'intérim.

À la veille de la réunion du Bundestag

marquée par l'entrée des députés AfD, des milliers de personnes manifestent le 22 octobre contre l'extrême droite à Berlin.

La séance inaugurale a lieu le 24 octobre. La présence de l'AfD bouleverse sa composition et son fonctionnement. Il n'y a plus que 30,7 % de femmes, du fait de l'AfD. L'âge moyen est de 49,4 ans. On compte sept cent neuf députés, soit 12 % de plus, et le nombre des groupes parlementaires passe de quatre à six, avec le retour du FDP et l'arrivée de l'AfD.

La séance inaugurale est présidée par le député ayant siégé le plus longtemps au Bundestag : Hermann Otto Prinz zu Solms-Hohensolms-Lich, dit Hermann Otto Solms, 76 ans, FDP, député depuis 1980. Cela évite, en raison d'une modification du règlement en juin, que ce soit le député le plus âgé, Wilhelm von Gottberg, 77 ans, AfD, comme cela était le cas auparavant. Le plus ancien en fonction en réalité était Wolfgang Schäuble, mais il se désiste pour se porter candidat à la présidence. Il est élu par 501 voix contre 173 et 30 abstentions. La question de la vice-présidence pose problème car l'AfD propose le très controversé Albrecht Glaser, très islamophobe.

ARABIE SAOUDITE

Octobre-novembre 2017. **Prince héritier. Opération anticorruption.** Prince héritier depuis le 21 juin, Mohammed ben Salmane, 32 ans, veut retourner « à un islam modéré ». Pourtant, le 4 novembre, il procède à une vaste purge, faisant arrêter onze princes, dont le richissime Al-Walid ben Talal, 62 ans, qui en juin avait voté contre la promotion de Mohammed ben Salmane comme prince héritier lors de la réunion du Conseil d'allégeance, quatre ministres, des dizaines d'anciens

ministres, des hommes d'affaires et personnalités importantes, au nom de la lutte contre la corruption. Il prépare sans doute son accession au trône alors que le roi est malade.

Le 28 novembre, le prince Metab ben Abdallah, 64 ans, ancien chef de la garde nationale et fils de l'ancien roi Abdallah, longtemps considéré comme un prétendant au trône, arrêté lors de la purge, est libéré. Pour ce faire, il a dû déboursier un milliard de dollars...

AUSTRALIE

29 novembre et 7 décembre 2017. **Mariage pour tous. Référendum postal.** 61,6 % des Australiens consultés par voie postale se déclarent pour le mariage entre personnes de même sexe. La voie postale a été choisie car le parti du Premier ministre, Malcolm Turnbull, était divisé.

Le 29 novembre, le Sénat adopte par 43 voix contre 12 la loi sur le mariage pour tous, les députés s'étant déjà majoritairement engagés à respecter « la volonté des Australiens sur le sujet », exprimée lors d'une consultation postale. Les députés approuvent la loi le 7 décembre. Il n'y a eu que quatre opposants sur les cent cinquante députés.

AUTRICHE

15 octobre 2017. **Élections législatives.** Les élections législatives sont anticipées après que les conservateurs ont dénoncé en mai la grande coalition avec les sociaux-démocrates.

Le jeune ministre des Affaires étrangères, Sebastian Kurz, 31 ans, leader depuis le 14 mai du Parti populaire autrichien (ÖVP), est le candidat conservateur à la Chancellerie contre le social-démocrate Christian Kern, 52 ans, au pouvoir depuis le 17 mai

2016, à la tête d'une grande coalition avec l'ÖVP. La campagne a été nauséabonde, marquée par la xénophobie, l'antisémitisme et l'islamophobie. Pourtant, le pays connaît une excellente situation sur le plan économique.

L'ÖVP est en tête avec 31,5 % des voix et 62 (+ 15) des 183 sièges, devançant le Parti social-démocrate (SPÖ), qui a obtenu 26,9 % et 52 élus, talonné par l'extrême droite du Parti de la liberté (FPÖ), dirigé par Heinz-Christian Strache, 48 ans, avec 26 % et 51 élus, qui égalise son meilleur résultat de 1999. C'est un grave échec pour le SPÖ, parti du chancelier sortant. Les Verts, menés par Ulrike Lenacek alors que le parti vient d'éclater à la suite de la démission d'Eva Glawischnig, sont absents du Parlement pour la première fois depuis trente et un ans, n'atteignant pas, avec 3,8 %, le seuil des 4 %. Le parti libéral NEOS (La nouvelle Autriche et le Forum libéral) de Matthias Strolz, avec 5,3 %, a 10 élus, et la liste de l'écologiste dissident Peter Pilz obtient 4,4 % et 8 élus. La participation a été de 80,0 % (+ 4,5).

Le 17 octobre, Sebastian Kurz exige de ses futurs partenaires FPÖ un engagement contre l'antisémitisme. Le 20 octobre, le président Alexander Van der Bellen charge Sebastian Kurz de former le gouvernement. Ce dernier affirme que son gouvernement devra rester pro-européen.

L'Autriche devrait être l'un des derniers pays où il sera possible de fumer dans les bars et restaurants, le FPÖ, dont le dirigeant est un grand fumeur, ayant imposé au non-fumeur Sebastian Kurz l'abandon de l'interdiction de fumer qui devait entrer en vigueur le 1^{er} mai 2018. Le FPÖ fait de l'instauration du référendum à la suisse la condition de sa participation. Un référendum serait organisé dès qu'un seuil de deux cent cinquante mille citoyens le demandant

serait atteint. Sebastian Kurz a cependant exclu tout référendum sur la sortie de l'Union européenne, contrairement à ce que le FPÖ demandait.

On avait déjà connu en 2000 une première coalition noire-bleue.

L'accord entre les conservateurs et l'extrême droite intervient le 15 décembre. Le FPÖ se taille la part du lion, avec six ministères sur treize, dont trois portefeuilles

régaliens (Intérieur, avec Herbert Kickl; Défense, avec Mario Kunasek; Affaires étrangères, avec Karin Kneissl). Hartwig Löger, ÖVP, est chargé des finances. Il n'y a que cinq femmes. La présentation a lieu sur le mont du Kahlenberg, où débuta en 1683 la reconquête contre les Ottomans, symbole d'un programme islamophobe et xénophobe. Le gouvernement entre en fonction le 18 décembre.

Élections législatives en Autriche

Inscrits	6 400 993		
Votants	5 120 881	(80,0%)	
Nuls	50 952		
Suffrages exprimés	5 069 929		
<i>Partis</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>
Liste Sebastian Kurz			
Le Nouveau Parti populaire (ÖVP)	1 595 526	31,5 (+ 7,5)	62 (+ 15)
Parti social-démocrate d'Autriche (SPÖ)	1 361 746	26,9 (+ 0,1)	52 (=)
Parti de la liberté d'Autriche (FPÖ)	1 316 442	26,0 (+ 5,5)	51 (+ 11)
La nouvelle Autriche et le Forum libéral (NEOS)	268 518	5,3 (+ 0,3)	10 (+ 1)
Liste Peter Pilz	223 543	4,4 (+ 4,4)	8 (+ 8)
Les Verts-L'Alternative verte (Grünen)	192 638	3,8 (- 8,6)	0 (- 24)
Mon vote compte (GILT)	48 234	1,0 (+ 1,0)	
Parti communiste d'Autriche (KPÖ +)	39 689	0,8 (- 0,2)	
Les Blancs (WEISSE), populistes	9 167	0,2 (+ 0,2)	
Liste Libre Autriche (FLÖ), populistes de droite	8 889	0,2 (+ 0,2)	
Nouveau Mouvement pour l'avenir (NBZ)	2 724	0,1 (+ 0,1)	
Sans-abri en politique (ODP), chrétiens libéraux	761	0,0	
Parti socialiste de gauche (SLP), extrême gauche	713	0,0 (=)	
Parti pour la sortie de l'Union européenne (EUAUS)	693	0,0 (=)	
Parti chrétien d'Autriche (CPÖ), chrétien fondamentaliste	425	0,0 (- 0,1)	
Parti des hommes (M)	221	0,0 (=)	

BOSNIE-HERZÉGOVINE

22 et 29 novembre, 13 et 31 décembre 2017. **TPIY. Crimes de guerre. Génocide.** Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie rend le 22 novembre son jugement relatif à l'ancien chef militaire des Serbes de Bosnie, Ratko Mladić, accusé de crimes de guerre et de génocide. Il est condamné à la prison à vie. Il a été reconnu coupable de l'un des deux chefs de génocide, de cinq chefs de crime contre l'humanité et de quatre chefs de violation des lois ou coutumes de la guerre. Il a joué un rôle atroce dans l'épuration ethnique en Bosnie-Herzégovine, et notamment à Srebrenica.

Le 29 novembre, Slobodan Praljak, accusé croate de Bosnie, se suicide en avalant du poison au moment du verdict, qui confirmait sa peine de vingt ans de prison.

Le 13 décembre a lieu le procès en appel de l'ultranationaliste serbe Vojislav Šešelj, acquitté à la surprise générale par le TPIY alors qu'il était accusé de nettoyage ethnique. Le TPIY rend son dernier jugement en appel contre six anciens dirigeants et chefs militaires des Croates de Bosnie, accusés de crimes de guerre. Jadranko Prlić, ancien président du Conseil de défense croate, voit sa peine de prison de vingt-cinq ans confirmée.

Les autorités croates dénoncent « l'injustice morale » de la condamnation des six anciens chefs croates de Bosnie.

Le TPIY termine sa mission le 31 décembre 2017, après vingt-quatre ans d'existence, y mettant fin officiellement le 21 décembre. Cependant, en Bosnie, la poursuite des criminels de guerre continue.

BRÉSIL

17 et 25 octobre 2017. **Corruption politique.** Le 17 octobre, le Sénat

met en échec, par 44 voix contre 26, la suspension des fonctions d'Aécio Neves, prononcée par la Cour suprême. Ce dernier est mis en cause dans une dizaine de procédures. Le 25 octobre, la Chambre des députés met aussi en échec la deuxième demande de mise en accusation du président Temer, posée par le procureur de la République, Rodrigo Janot, pour « participation à une organisation criminelle » et « obstruction à la justice ».

En dépit des accusations judiciaires dont il est l'objet, l'ancien président Luiz Inácio Lula da Silva se dit prêt à être candidat à l'élection présidentielle de 2018.

141

BURUNDI

27 octobre 2017. **CPI.** Le 27 octobre, le Burundi est le premier pays à se retirer de la Cour pénale internationale, estimant que la juridiction concentre de façon excessive ses efforts sur le continent africain. Il avait annoncé son intention un an auparavant, avec la Gambie et l'Afrique du Sud. Mais, à la suite des changements politiques, la Gambie est revenue sur sa décision et une juridiction sud-africaine a empêché le retrait sud-africain. Selon la CPI, ce retrait n'aura pas d'effet sur son examen préliminaire de la situation au Burundi.

Le 9 novembre, les juges de la CPI autorisent l'ouverture d'une enquête sur des crimes contre l'humanité présumés commis à partir d'avril 2015 et qui auraient fait au moins mille deux cents morts.

CHINE (RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE)

18-25 octobre 2017. **Parti communiste.** Le 19^e congrès du Parti communiste est convoqué pour le 18 octobre et réunit deux mille deux cent quatre-vingts délégués des 89 millions de membres.

On notera que, le 15 octobre, la Chine a lancé une application en langue anglaise pour téléphones mobiles du *Quotidien du Peuple*.

Le Congrès traduit un accroissement considérable des pouvoirs du président Xi. La « pensée de Xi Jinping sur l'économie socialiste à la chinoise de la nouvelle ère » est inscrite dans les statuts du parti. Jusqu'à maintenant, seul Mao Zedong avait eu droit de son vivant à une telle reconnaissance. On n'entend pas faire preuve d'ouverture. « Tout doit être placé sous la direction du parti : les organisations du parti, le gouvernement, l'armée, la société civile », déclare le président Xi.

142

Le 25 octobre, Xi Jinping est réélu secrétaire général du Parti communiste par le comité central, composé de deux cent sept membres. Il est entouré d'une équipe de six membres tous sexagénaires (Li Keqiang, 62 ans, Premier ministre; Li Zhanshu, 67 ans, qui devrait être désigné à la tête du Parlement et est le véritable bras droit de Xi Jinping; Wang Yang, 62 ans, ancien chef du parti dans le Guangdong; Wang Huning, 62 ans, chargé de l'idéologie, de la propagande et de l'organisation du parti; Zhao Leji, 60 ans, chef du département de l'organisation du parti, chargé de la lutte anticorruption; Han Zheng, 63 ans, secrétaire général du parti pour Shanghai, ancien maire de la ville) désignés par le bureau politique, qui compte vingt-cinq membres.

CONSEIL DE L'EUROPE

6 octobre 2017. **Président.** Mis en cause pour des soupçons de corruption, notamment dans le « Caviargate » (liens avec l'Azerbaïdjan), et pour avoir rencontré le président syrien, le président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Pedro Agramunt, 66 ans, sénateur conservateur espagnol, démis-

sionne le 6 octobre, à la suite d'une procédure de destitution lancée en juin et qui devait avoir lieu le 9 octobre. Il était en fonction depuis 2016. La Chypriote Stella Kyriakides, 61 ans, Parti populaire européen/démocrates-chrétiens (PPE/DC), est élue présidente face au Lituanien Emanuelis Zingeris, PPE/DC, au troisième tour.

ESPAGNE

1^{er} octobre 2017. **Catalogne. Référendum. Élections.** Les Catalans sont consultés sur la question « Voulez-vous que la Catalogne soit un État indépendant sous la forme d'une république ? ».

Les forces de l'ordre interviennent pour empêcher le scrutin, faisant quatre-vingt-dix blessés.

La participation est de 43,03 % et le « oui » obtient 90,18 % des voix. 712 des 948 municipalités avaient accepté de participer au scrutin.

Le 3 octobre a lieu une grève générale en Catalogne pour protester contre les violences policières. Plusieurs centaines de milliers de personnes manifestent à Barcelone pour réclamer l'indépendance. Le même jour, le roi Felipe VI rompt la réserve dont il faisait preuve depuis le début de la crise et s'exprime devant la nation espagnole, accusant les indépendantistes catalans de s'être « mis en marge du droit et de la démocratie », et de menacer la « stabilité économique et sociale de la Catalogne et de l'Espagne ». Le lendemain, Carles Puigdemont accuse Madrid d'avoir refusé les offres de service de médiateurs.

Le 4 octobre, l'Audience nationale cite à comparaître le 6 octobre le chef des Mossos d'Esquadra, la police catalane, Josep Lluís Trapero, pour sédition, ainsi que les présidents des organisations

Référendum sur l'indépendance en Catalogne

Inscrits	5 313 564	
Votants	2 286 217	(43,03 %)
Nuls	19 719	
Suffrages exprimés	2 266 498	

	<i>voix</i>	%
NON	2 044 038	90,18
OUI	177 547	7,83
Blancs	44 913	1,98

indépendantistes Omnium et Assemblée nationale catalane, Jordi Cuixart et Jordi Sànchez.

Le 5 octobre, le Tribunal constitutionnel suspend préventivement la séance du Parlement catalan, au cours de laquelle il avait l'intention de proclamer l'indépendance.

Le 10 octobre, Carles Puigdemont proclame officiellement l'indépendance devant le Parlement catalan, mais... en « suspend » immédiatement l'application. Il ouvre la voie à l'application de l'article 155 de la Constitution, jamais utilisé jusqu'à maintenant. Dans une lettre au gouvernement adressée le 16 octobre, Carles Puigdemont explique que « son offre sincère de dialogue n'était pas une démonstration de faiblesse, mais une proposition honnête pour trouver une solution à la relation entre l'État espagnol et la Catalogne ».

Le 16 octobre, Jordi Sànchez et Jordi Cuixart sont arrêtés pour avoir été les instigateurs de « manifestations contre l'application de la loi » et pour tenter d'obtenir « la proclamation de la République catalane ». La décision accroît la tension.

Le 17 octobre, le Tribunal constitutionnel déclare « l'inconstitutionnalité et la nullité de la loi du Parlement de Catalogne 19/2017 du 6 septembre 2017 dénommée du "référendum d'autodétermination" ».

Considérant que Carles Puigdemont

n'a pas répondu clairement à la question posée et qu'il n'a pas accepté de rétablir « l'ordre constitutionnel », le gouvernement espagnol convoque, le 21 octobre, un conseil des ministres exceptionnel pour définir les conditions de déclenchement de l'article 155 de la Constitution. Le processus est lancé le 21 octobre. La Catalogne est placée sous la tutelle de Madrid. Mariano Rajoy demande au « Sénat que l'on autorise le gouvernement à procéder à la destitution du président de la Généralité » Carles Puigdemont.

Le 20 octobre, à la veille du conseil des ministres devant entériner l'application de l'article 155, le roi Felipe VI dénonce « une tentative inacceptable de sécession ».

Le 26 octobre se tient une ultime session du Parlement catalan. Carles Puigdemont renonce à convoquer des élections.

Le 27 octobre, par 70 voix contre 10 sur 135 membres, le Parlement catalan adopte une résolution visant à l'instauration d'une « République catalane, en tant qu'État indépendant et souverain de droit, démocratique et social », les députés d'opposition ayant quitté la séance. La résolution est votée au scrutin secret par crainte de poursuites. Une loi de transition juridique est adoptée en même temps dans l'attente d'élections constituanes. Une demi-heure plus tard, le

Sénat approuve par 241 voix contre 47 l'application de l'article 155 permettant la suspension de l'autonomie de la région. En conséquence, le gouvernement espagnol dissout le Parlement catalan et révoque le gouvernement de Carles Puigdemont, cela étant effectif le lendemain. Le ministère de l'Intérieur assure le contrôle des Mossos d'Esquadra, dont le chef est mis en examen pour sédition. Mariano Rajoy annonce la convocation d'élections régionales le 21 décembre.

144

Le 29 octobre, pour la troisième fois en trois semaines, une manifestation de trois cent mille à un million de personnes témoigne à Barcelone de leur attachement à l'Espagne.

Le 30 octobre, Carles Puigdemont s'enfuit en Belgique, accompagné de plusieurs membres de son gouvernement. Le même jour, le procureur général de l'État annonce le dépôt d'une plainte contre le chef du gouvernement catalan pouvant déboucher sur une inculpation pour rébellion.

Le Premier ministre belge, Charles Michel, demande à ses ministres d'éviter tout contact avec le leader catalan.

Le 2 novembre, un mandat d'arrêt européen est demandé contre Carles Puigdemont. L'affaire crée des tensions au sein du gouvernement belge en raison de la sympathie du N-VA, nationalistes flamands, pour les indépendantistes catalans. Le même jour, huit membres du gouvernement catalan sont placés en détention provisoire. Un neuvième, qui avait démissionné avant la proclamation d'indépendance, a été écroué mais sera libéré dès versement d'une caution de 80 000 euros.

Le 5 novembre, Carles Puigdemont et quatre ministres se rendent à la police belge. Ils sont « privés de liberté » et auditionnés par un juge. Le président catalan pourra participer aux élections du 21 décembre.

Le 8 novembre, le Tribunal constitutionnel annule la loi du Parlement de Catalogne 20/2017, du 8 septembre, dite « loi transitoire juridique et fondatrice de la République », et en conséquence la déclaration unilatérale d'indépendance du 27 octobre.

Le 12 novembre, Mariano Rajoy effectue sa première visite à Barcelone depuis la crise pour participer à un meeting du Parti populaire en vue des élections et au lendemain d'une immense manifestation réunissant sept cent cinquante mille personnes réclamant la libération des leaders indépendantistes. Il demande aux entreprises de ne pas quitter la Catalogne. Il charge Soraya Sáenz de Santamaría, 46 ans, vice-présidente du gouvernement, sa plus fidèle collaboratrice, de la coordination de la politique de la Généralité.

Le 17 novembre, le parquet belge demande de mettre en œuvre le mandat d'arrêt européen émis par l'Espagne à l'encontre de Carles Puigdemont et des quatre anciens ministres.

Douze des treize membres du gouvernement déchu sont candidats. Carles Puigdemont fait campagne depuis la Belgique.

Le 5 décembre, la justice espagnole renonce à demander à la Belgique l'extradition de Carles Puigdemont et des quatre anciens membres de l'exécutif catalan.

Le 12 décembre, la Cour des comptes ordonne la saisie du domicile de l'ancien président de la Généralité Artur Mas, pour couvrir les frais causés par le référendum sur l'indépendance, déclaré illégal par la Cour constitutionnelle. Il devra, avec huit autres hauts responsables, verser 4,8 millions d'euros et des intérêts s'élevant à 400 000 euros.

Le scrutin a lieu le 21 décembre pour désigner les cent trente-cinq députés du Parlement catalan.

Le résultat est ambigu car, si les indépendantistes, divisés en trois formations, obtiennent de justesse la majorité absolue des sièges, tout en en perdant deux, ils n'ont pas la majorité des suffrages. Ensemble pour la Catalogne de Carles Puigdemont est en tête des indépendantistes, avec 21,7 % et 34 élus. Il est cependant talonné par la Gauche républicaine de Catalogne d'Oriol Junqueras, qui obtient 21,5 % et 32 sièges, la CUP, extrême gauche, enregistrant un net recul, avec 4,5 % et 4 élus seulement, mais cela lui permet d'arbitrer entre les deux grandes formations indépendantistes.

On note surtout la percée de Ciudadanos, mené par Inés Arrimadas, née en Andalousie de parents aragonais et représentant bien les habitants venus d'autres provinces. Ce parti obtient 21,5 % des voix et est en tête avec 36 des 135 sièges. Le Parti des socialistes de Catalogne progresse légèrement, avec 13,9 % et 17 élus. Catalogne en commun-Podem recule, avec 7,5 % et 8 élus.

Ces élections sont un fiasco pour le Parti populaire, qui n'a que 4 élus, et mettent en danger la situation du chef du gouvernement.

Le Parlement catalan est convoqué le 17 janvier. Dans les dix jours, il devra élire le président de la communauté autonome. En cas d'insuccès dans les deux mois, les Catalans devraient revoter.

ÉTATS-UNIS

Octobre-décembre 2017. **Président.** En un an, Donald Trump a nommé cinquante-neuf juges fédéraux conservateurs, bouleversant le système judiciaire américain.

10 octobre 2017. **Énergie. Environnement.** Le président Trump abroge le *Clean Power Plan*, mis en place par

Barack Obama afin d'accélérer la transition énergétique et d'imposer aux centrales thermiques des réductions de leurs émissions de dioxyde de carbone de 32 % d'ici à 2030.

7 novembre et 12 décembre 2017. **Élections locales.** Le Parti républicain est le grand vaincu des scrutins locaux intervenus le 7 novembre. À New York, Bill de Blasio, 56 ans, en fonction depuis le 1^{er} janvier 2014, est facilement réélu avec 66 % des voix, contre 28 % à la républicaine Nicole Malliotakis. À Boston, le maire démocrate, Marty Walsh, 50 ans, en fonction depuis le 6 janvier 2014, bat le démocrate Tito Jackson, avec 66 % des voix contre 34 %. À Detroit, le maire démocrate, Mike Duggan, 59 ans, en fonction depuis le 1^{er} janvier 2014, bat le démocrate Coleman Young II, par 72 % des voix contre 28 %.

Pour la première fois, une transgenre est élue dans une assemblée locale. Danica Roem, démocrate, bat une personnalité républicaine ouvertement transphobe dans le district de Manassas, en Virginie.

Le 12 décembre a lieu une élection sénatoriale partielle en Alabama pour remplacer Jeff Sessions, devenu *Attorney General*. Alors que le républicain Roy Moore, ancien *Attorney General* de l'État, ancien juge à la Cour suprême destitué deux fois, républicain, partait favori dans un État « imperdable », il est rattrapé par un scandale sexuel rapporté par le *Washington Post*, le soupçonnant d'avoir entretenu une relation avec quatre jeunes filles mineures, une cinquième femme ayant apporté un autre témoignage. Malgré le soutien de Donald Trump, il n'obtient que 48,4 % des voix, contre 49,9 % au démocrate Doug Jones, ancien procureur qui avait poursuivi deux membres du Ku Klux Klan impliqués dans un attentat à

la bombe ayant tué quatre enfants dans une église noire de Birmingham, en 1963.

Une situation inédite se produit à Newport News, en Virginie, pour la 94^e circonscription. Les élections à l'Assemblée de Virginie ont été marquées par la défaite cuisante des républicains, qui ont perdu quinze sièges, n'en ayant plus que 51 sur 100, et dont le sort est lié à un bulletin litigieux, doublement noirci et une fois barré, la candidate démocrate obtenant, après recomptage, une voix d'avance. Mais une commission a accordé le bulletin litigieux au candidat sortant républicain. 146 Dès lors, chacun des candidats a 11 608 voix et c'est donc le sort qui décidera... ainsi que le veut la loi virginienne.

19 novembre 2017. **Politique militaire. Corée du Nord.** Chef du United States Strategic Command, chargé du contrôle militaire des armes nucléaires américaines, le général John Hyten, lors d'un débat, déclare qu'il n'obéirait pas à un ordre illégal de frappe nucléaire du président Trump. Son prédécesseur, le général Robert Kehler, avait tenu des propos semblables le 14 novembre.

20 novembre 2017. **Harcèlement sexuel.** L'affaire Weinstein, du nom d'un producteur hollywoodien accusé de viols et de harcèlements par des dizaines de femmes, fait des ravages, amenant chaque jour son lot de révélations sur des harcèlements dont les auteurs sont des personnalités très respectées et apparemment respectables... Le 20 novembre, le *Washington Post* publie les témoignages de huit femmes, anciennes employées ou stagiaires, mettant en cause le célèbre présentateur Charlie Rose. D'autres témoignages accusent le journaliste du *New York Times* Glenn Thrush. Mais la classe

politique est aussi sous les projecteurs après la mise en cause du sénateur du Minnesota Al Franken – le plus ancien élu du Sénat –, et du démocrate John Conyers, 88 ans, figure marquante de la lutte pour les droits civiques des Noirs, qui est visé et démissionne le 26 novembre. Le sénateur Franken démissionne le 7 décembre et, le même jour, le représentant républicain de l'Arizona Trent Franks annonce sa prochaine démission.

Mais Donald Trump, accusé de harcèlements sexuels il y a un an par seize femmes, semble jouir de l'impunité. Le 11 décembre, cinquante-quatre élus démocrates demandent une enquête à la commission de contrôle de la Chambre des représentants.

14 décembre 2017. **Internet.** La Commission fédérale de réglementation des communications (FCC) abroge les dispositions adoptées en 2015 sur l'internet ouvert. Désormais, internet n'est plus neutre.

IRAK

Octobre 2017. **Kurdistan.** Le 11 octobre, un tribunal de Bagdad ordonne l'arrestation du président du gouvernement régional du Kurdistan, Massoud Barzani, et des deux membres de la commission ayant organisé le référendum dans la région.

Le 16 octobre, Kirkouk est reprise par les forces irakiennes.

Le 25 octobre, Massoud Barzani propose un « cessez-le-feu immédiat » et un « gel des résultats » du référendum.

Le 29 octobre, une lettre du président Barzani est lue qui établit qu'il refuse de continuer à exercer ses fonctions après le 1^{er} novembre. Mais cela semble un faux retrait.

ISRAËL

6-24 décembre 2017. **États-Unis. Jérusalem.** Le 6 décembre, Donald Trump annonce qu'il reconnaît Jérusalem comme capitale d'Israël et qu'il va transférer l'ambassade américaine. Le pape François, le même jour, lance un « appel vibrant pour que tous s'engagent à respecter le *statu quo* » de Jérusalem. Les factions palestiniennes appellent à « trois jours de colère ». Les réactions du monde arabe divisé sont faibles.

Le Conseil de sécurité des Nations unies se réunit le 8 décembre.

Le 13 décembre, l'Organisation de la coopération islamique tient un sommet en urgence à Istanbul. Elle proclame « Jérusalem-Est capitale de l'État de Palestine » et appelle « les autres pays » à l'imiter et à « reconnaître l'État de Palestine ».

Le 18 décembre, les États-Unis mettent leur veto à une résolution proposée par l'Égypte visant à rendre « nulle et non avenue » la décision de Donald Trump et rappelant que le statut de la ville « doit être résolu par la négociation ». Les quatorze autres États du Conseil de sécurité, dont la France, le Royaume-Uni, la Chine, la Russie, le Sénégal, la Suède et le Japon, ont approuvé le texte.

Le 21 décembre, l'Assemblée générale des Nations unies adopte une résolution condamnant la décision américaine par 128 voix contre 9 (États-Unis, Israël, Honduras, Guatemala, Togo, Micronésie, Palau, Nauru et îles Marshall). Trente-cinq États se sont abstenus et vingt et un n'ont pas pris part au vote. Ainsi, sous la pression américaine, soixante-cinq pays ont refusé de voter la résolution.

L'ambassadrice américaine aux Nations unies, Nikki Haley, avait auparavant déclaré que « les États-Unis prendront les noms » des États qui voteront en faveur de la

résolution condamnant la décision de Donald Trump.

Le 24 décembre, le président du Guatemala, Jimmy Morales, protestant évangélique, annonce sur son compte Twitter (!) le transfert de l'ambassade à Jérusalem.

ITALIE

12 octobre 2017. **Loi électorale.** Les députés adoptent, par 375 voix contre 215, la nouvelle loi électorale, dite *Rosatellum bis*, soutenue par le Parti démocrate, avec l'appui des centristes de l'Alternative populaire, de la droite berlusconienne et de la Ligue du Nord. Elle remplacera l'*Italicum* voulue par Matteo Renzi. La loi vise à contrer le Mouvement 5 étoiles. 386 parlementaires seront élus à la représentation proportionnelle et 225 au scrutin uninominal. En permettant les alliances, la loi gêne le Mouvement 5 étoiles, qui refuse cette stratégie.

Le texte est examiné par le Sénat le 25 octobre et le président du Conseil, Paolo Gentilini, obtient cinq votes de confiance pour l'adoption du texte.

28 décembre 2017. **Dissolution. Nationalité.** Le président Mattarella dissout le Sénat et la Chambre des députés, les élections devant avoir lieu le 4 mars 2018. Le Parlement était proche de la fin de son mandat et un nouveau mode de scrutin a été adopté, ce qui laisse planer l'incertitude en ce qui concerne les résultats.

Cela va empêcher la refonte du code de la nationalité, dont l'examen au Sénat, prévu le 23 décembre, a été reporté au 9 janvier.

Cette XVII^e législature est l'une des rares, en près de soixante-dix ans de république, à être allée à son terme (cinq ans).

JAPON

22 octobre 2017. **Élections législatives.** Alors que les sondages lui sont défavorables, le Premier ministre, Shinzō Abe, en fonction depuis le 26 décembre 2012, en raison de sa position ferme à l'égard de la Corée du Nord et du regain de popularité qu'elle suscite, mais aussi du mauvais état de l'opposition (Parti démocrate), décide de dissoudre la Chambre des représentants.

Shinzō Abe, 63 ans, affronte une opposition divisée. La coalition formée par le Parti libéral-démocrate et le parti Kōmeitō remporte le scrutin avec 313 sièges sur 465, ne perdant que peu d'élus dans une chambre amputée de dix membres et permettant à Shinzō Abe de battre un record de longévité à la tête du gouvernement japonais. Le Parti libéral-démocrate obtient 33,2 % des voix et 284 sièges, devant le Parti démocrate constitutionnel, centre gauche (19,8 % et 55 élus), le Parti de l'espoir, libéral-conservateur, populiste (17,3 % et 50 élus), le Kōmeitō, bouddhiste (12,5 % et 29 élus), le Parti communiste (7,8 % et 12 élus) et l'Association pour la restauration du Japon, extrême droite (6 % et 11 élus). La participation a été de 53,7 %.

Cette confortable victoire permettra au Premier ministre de faire réviser la Constitution en faisant inscrire l'existence des forces d'autodéfense.

Le 1^{er} novembre, Shinzō Abe est réélu Premier ministre avec 312 voix. Il nomme un cabinet sans changement par rapport au précédent.

LIBAN

Novembre-décembre 2017. **Premier ministre.** Le 4 novembre, le Premier ministre, Saad Hariri, 47 ans, en fonction du 9 novembre 2009 au 13 juin 2011 et

depuis le 18 décembre 2016, annonce sa démission depuis Riyad, où il avait été « convoqué » le 2 novembre par le prince héritier Mohammed ben Salmane, nouvel homme fort du régime saoudien. Il affirme avoir peur d'être assassiné. Un attentat aurait été déjoué la semaine précédente. Il accuse le Hezbollah et l'Iran. La décision surprend et suscite l'inquiétude au Liban. On s'interroge sur la liberté de mouvement de Saad Hariri. Pourtant, le 9 novembre, ce dernier vient à Abou Dhabi et s'entretient avec le prince héritier Mohammed ben Zayed al-Nahyane. Le président libanais, Michel Aoun, déclare qu'il attendra le retour de Saad Hariri avant d'agir à titre provisoire.

Dans la nuit du 9 au 10 novembre, Emmanuel Macron effectue une visite surprise à Riyad et s'entretient deux heures avec le prince héritier Mohammed ben Salmane.

Le 15 novembre, le président libanais accuse Riyad de détenir Saad Hariri.

La France invite Saad Hariri à Paris pour lui permettre de quitter Riyad. Il vient à Paris le 18 novembre, certains y voyant une exfiltration. Le 21 novembre, il est au Caire et, le lendemain, il est de retour au Liban et accepte de suspendre sa décision quant à sa démission.

Le chef d'état-major de Tsahal dément tout risque d'escalade entre Israël et le Hezbollah mais soutient les positions anti-iraniennes de Riyad.

Le 5 décembre, Saad Hariri revient officiellement sur sa démission.

LIBERIA

10 octobre et 26 décembre 2017. **Élection présidentielle.** L'ancien footballeur George Weah, 51 ans, élu meilleur footballeur du monde en 1995, est candidat (Coalition pour un changement

démocratique) pour la troisième fois – il l’a été en 2005 et 2011. Il y a vingt candidats. George Weah affronte le vice-président, Joseph Boakai, 72 ans. Au premier tour, le 10 octobre, il est en tête avec 38,4 % des voix, contre 28,8 % à Joseph Boakai, Parti de l’unité, 9,6 % à Charles Brumskine, Parti de la liberté, 8,2 % à Prince Johnson, Mouvement pour la démocratie et la reconstruction, et 7,12 % à Alexander Cummings, Congrès national de l’alternative. La participation a été de 75,2 %. Le second tour, qui devait avoir lieu le 7 novembre, est suspendu par la Cour suprême le 1^{er} novembre car les résultats du premier tour sont contestés. Le parti au pouvoir conteste le résultat pour « fraude systématique et à grande échelle ».

Le 6 novembre, la Cour suprême suspend le processus électoral, en attendant d’avoir examiné les recours pour fraude alléguée. Le 7 décembre, la Cour suprême autorise le second tour entre George Weah et Joseph Boakai, qui a lieu le 26 décembre. George Weah l’emporte largement avec 61,5 % des voix, contre 38,5 % au vice-président sortant. La participation a été de 55,8 %.

C’est la première alternance démocratique au Liberia et la première victoire d’un *native* dans un pays dominé par les *congos*, esclaves affranchis qui avaient fondé le pays en 1822 et toujours dominé la vie politique. George Weah succède à Ellen Johnson Sirleaf, 79 ans, en fonction depuis le 16 janvier 2006, Parti de l’unité, première femme élue présidente en Afrique, atteinte par la limite du nombre de mandats.

PALESTINE

2 et 12 octobre, 1^{er} novembre et 12 décembre 2017. **Gaza. Hamas. Fatah.** Le Premier ministre, Rami Hamdallah, est accueilli à Gaza le 2 octobre,

annonçant peut-être la fin de dix ans d’opposition entre le Hamas et le Fatah. Pour la première fois depuis 2014, un conseil des ministres se tient dans la bande de Gaza. Cette réconciliation vise à sauver l’économie de Gaza. Mohammed Dahlan, ancien haut responsable du Fatah, en exil à Abou Dhabi, a joué un rôle important dans le rapprochement.

Le 12 octobre, le Hamas annonce la signature d’un accord de réconciliation au Caire et le Fatah promet une visite de Mahmoud Abbas à Gaza dans un délai d’un mois. Yahya Sinouar, nouveau chef du Hamas, 55 ans, détenu vingt-deux ans par les Israéliens, a joué un rôle déterminant dans l’accord.

Le 1^{er} novembre, le Hamas remet le contrôle des postes-frontières à l’Autorité palestinienne.

Malgré la réconciliation entre le Fatah et le Hamas, le Jihad islamique, mouvement proche de l’Iran, même s’il soutient le rapprochement, refuse de déposer les armes.

Les négociations entre les deux factions s’enlisent en Égypte en raison de l’intransigeance de Mahmoud Abbas. Une grève touchant les services publics a lieu à Gaza le 12 décembre, à propos de l’intégration de cinquante-huit mille fonctionnaires dans les effectifs de l’Autorité palestinienne.

PÉROU

14 décembre 2017. **Président. Corruption. Ancien président. Grâce présidentielle.** Impliqué dans le scandale brésilien Odebrecht, le président Pedro Pablo Kuczynski exclut de démissionner, alors que l’opposition demandait son départ. La demande de destitution pour « incapacité morale » échoue, ne recueillant que 78 voix contre 19 et 21 abstentions, alors que 87 sur 130 étaient nécessaires.

Le prix de l'échec de la destitution semble avoir été la grâce « humanitaire » accordée le 24 décembre par le président Kuczynski à l'ancien président Alberto Fujimori, 79 ans, au pouvoir de 1990 à 2000 et condamné à vingt-cinq ans de prison pour avoir commandité l'assassinat de vingt-cinq personnes par un escadron de la mort pendant la guerre contre le Sentier lumineux, communistes dissidents. Lors du vote, il y a eu abstention de plusieurs fujimoristes dissidents proches de Kenki Fujimori, fils de l'ancien président, marquant aussi la division entre Kenki, 37 ans, et Keiko, 42 ans, sa sœur. La décision est très contestée et un ministre démissionne. Alberto Fujimori demande « pardon » aux Péruviens.

Le 22 décembre, Carlos Basombrío, 60 ans, ministre de l'Intérieur, démissionne.

Le 28 décembre, le président Kuczynski est entendu par la justice. Dirigeant du Sentier lumineux, Abimael Guzmán, condamné à la prison à perpétuité, demande également à être gracié.

POLOGNE

8 et 20 décembre 2017. **Médias. Justice. Démocratie illibérale.** Le 8 décembre, la majorité ultraconservatrice adopte définitivement deux lois réformant le Conseil national de la magistrature et la Cour suprême. Ces lois avaient fait l'objet du veto présidentiel. Ces textes pourtant restent toujours en contradiction avec la Constitution et les standards européens. Les réformes sont vigoureusement critiquées par la Commission de Venise.

La Commission européenne décide de passer à l'étape suivante de sa procédure d'infraction à l'encontre de la Pologne pour non-respect du droit de l'Union par la loi sur l'organisation des juridictions de droit commun, en saisissant la

Cour de justice de l'Union européenne. Le 20 décembre, la Commission active, pour la première fois, l'article 7 du traité sur l'Union européenne, qui peut mener jusqu'à la suspension du droit de vote.

ROUMANIE

5 et 13 novembre 2017. **Réforme judiciaire. Corruption.** Près de trente-cinq mille Roumains manifestent, le 5 novembre, à Bucarest contre le projet de réforme judiciaire qui menace l'indépendance des magistrats, notamment en matière de lutte contre la corruption. Le projet veut réduire les attributions de la Direction nationale anticorruption (DNA).

Le 13 novembre, convoqué par les procureurs anticorruption au sujet du détournement de 21 millions d'euros de fonds européens, Liviu Dragnea, 55 ans, chef du Parti social-démocrate roumain et président de la Chambre des députés depuis le 21 décembre 2016, menace la procureure en chef de la DNA. Le 21 novembre, les procureurs de la DNA gèlent les avoirs de Liviu Dragnea.

ROYAUME-UNI

3 octobre-20 décembre 2017. **Brexit.** Le 3 octobre, le Parlement européen estime que les négociations « n'ont pas permis de progresser suffisamment » sur les dossiers prioritaires du Brexit, reprenant les conclusions du président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, et du négociateur en chef, Michel Barnier. La Première ministre britannique, Theresa May, se déclare prête, le 4 octobre, à gérer un échec éventuel des négociations sur la sortie de son pays de l'Union européenne.

Une cinquième étape des tractations se déroule à Bruxelles du 9 au 12 octobre.

L'absence d'unité des conservateurs britanniques retarde les discussions. Michel Barnier estime ne pas « être en mesure » de proposer au Conseil européen l'ouverture des négociations, en dépit d'avancées sur les droits des citoyens et la question irlandaise. Mais il y a « une impasse extrêmement préoccupante » sur la facture que devra régler le Royaume-Uni.

Le 16 octobre, Theresa May, Jean-Claude Juncker et Michel Barnier se sont mis d'accord, au cours d'un dîner, pour accélérer les négociations dans les mois à venir.

Le 17 octobre, un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques alerte sur l'impact négatif du Brexit sur l'économie britannique.

Dans une lettre ouverte, le 19 octobre, Theresa May s'est adressée aux trois millions de ressortissants européens qui vivent au Royaume-Uni. Elle a réaffirmé que le statut des ressortissants européens demeurait sa priorité et que le gouvernement ferait en sorte que les Européens qui vivent légalement sur le territoire britannique puissent y rester... Elle propose d'associer les citoyens européens aux discussions sur leur sort. C'est un beau changement.

Le 1^{er} novembre, le Parlement adopte une motion obligeant le gouvernement à rendre publiques cinquante-huit études portant sur l'impact du Brexit sur le Royaume-Uni.

La sixième étape des négociations avec l'Union européenne s'ouvre le 9 novembre et s'achève le lendemain sans progrès substantiel. Michel Barnier a averti que « le temps presse » et que l'Union européenne s'inquiète de la fragilisation du gouvernement May.

Londres exclut le retour d'une frontière dure entre les deux Irlandes. Le 7 novembre, le ministre des Affaires étrangères irlandais, Simon Coveney, demande une période de transition de cinq ans.

Depuis le référendum, dix-sept mille Britanniques ont entamé des démarches avec un pays de l'Union pour obtenir une double nationalité.

Le 14 novembre, la Chambre des communes vote de justesse le projet de loi de retrait de la législation européenne (*Withdrawal Bill*).

Le 21 novembre, Theresa May annonce être prête à doubler son offre pour régler la facture du Brexit, en proposant un montant de 40 milliards d'euros, voire de 50 milliards, mais l'Union en demande 60. Le 22 septembre, Theresa May en proposait 20.

Après une nuit entière de négociations, Michel Barnier est enfin parvenu, le 8 décembre, à un accord avec son homologue britannique, David Davis, sur les grands points du divorce entre le Royaume-Uni et les Vingt-Sept: les expatriés, le montant de la facture, et surtout le sort de l'Irlande. Les Vingt-Sept ont néanmoins fait une concession sur un point important: la prééminence de la Cour de justice de l'Union européenne. Après le Brexit, un citoyen européen résidant au Royaume-Uni ne devrait plus pouvoir saisir automatiquement la plus haute juridiction de l'Union: le recours à la Cour de Luxembourg ne serait que facultatif et limité à huit ans après la date du divorce. Les Britanniques ont dû en revanche céder à toutes les conditions financières requises par les Européens, soit s'acquitter d'une somme de 50 milliards d'euros pour sortir de l'Union.

Le 13 décembre, les Communes ont approuvé un amendement qui donne au Parlement britannique un droit de veto sur l'accord final relatif au Brexit. Approuvé par 309 députés contre 305, l'amendement 7 pose que tout accord négocié avec Bruxelles devra voir sa ratification autorisée par le Parlement avant de

pouvoir entrer en vigueur. Il s'agit d'un grave revers pour Theresa May.

La Commission européenne propose, le 20 décembre, que la période de transition post-Brexit s'achève fin 2020. Le texte rendu public par Michel Barnier soumet le Royaume-Uni à un régime et à un calendrier draconiens pendant la « phase de transition » que ce pays demande.

2 octobre 2017. **Cour suprême.** Pour la première fois, une femme, Brenda Marjorie Hale, *Baroness Hale of Richmond*, 72 ans, préside la Cour suprême britannique. Elle avait déjà été la première femme en janvier 2004 à être nommée *Lord of Appeal in Ordinary*. La Cour ne compte qu'une autre femme, la juge Jill Margaret Black, *Lady Black of Derwent*, nommée en 2010.

19 octobre, 1^{er} et 13 novembre 2017. **Irlande du Nord.** Le 19 octobre, le secrétaire d'État en charge de l'Irlande du Nord, James Brokenshire, fixe à la fin de la semaine du 30 octobre la date limite pour la formation d'un gouvernement de coalition, faute de quoi le Parlement britannique prendra le contrôle de la province. Le 1^{er} novembre, il annonce que le budget de l'Irlande du Nord sera proposé par Londres. Le budget est voté le 13 novembre par les députés britanniques. Le secrétaire d'État a déclaré avoir présenté ce projet de budget avec « la plus grande réticence ».

30 octobre, 1^{er} novembre 2017. **Parlement. Harcèlement sexuel.** À la suite de révélations sur des cas de harcèlement sexuel au Parlement, un débat a lieu aux Communes, le 30 octobre, animé par la travailliste Harriet Harman, doyenne des députés, Andrea Leadsom, leader de la Chambre, et Valerie Vaz, responsable

du Parlement au Parti travailliste, en présence de la Première ministre.

Mark Garnier, 54 ans, sous-secrétaire d'État au commerce international, est visé par une enquête pour son comportement vis-à-vis d'une ancienne assistante. Une quarantaine de députés auraient eu une conduite « inappropriée ». Theresa May veut instaurer un régime de sanctions. Le 1^{er} novembre, le secrétaire d'État chargé de la défense, Michael Fallon, 65 ans, démissionne. On lui reproche d'avoir agi de façon incorrecte vis-à-vis de femmes dans un cadre professionnel. La liste devrait encore s'allonger, et le Parti travailliste n'est pas plus épargné.

RUSSIE

15 novembre 2017. **Liberté d'expression. Journalistes.** La Douma adopte à la quasi-unanimité une loi permettant de classer tout média international ou russe, mais qui a des actionnaires étrangers, « agent de l'étranger », comme cela a déjà été fait pour les ONG.

SYRIE

Octobre-décembre 2017. **Guerre civile.** Le 6 octobre, les forces syriennes entrent à Mayadine, l'un des derniers fiefs de Daech que celui-ci contrôlait depuis 2014.

Après plus de quatre mois de combats, les Forces démocratiques syriennes annoncent le 17 octobre avoir « totalement » repris Rakka.

Le 24 octobre, la Russie met son veto à une résolution des États-Unis au Conseil de sécurité des Nations unies visant à prolonger l'enquête sur les attaques chimiques.

Le 26 octobre est transmis au Conseil de sécurité le rapport des Nations unies et de l'Organisation pour l'interdiction

des armes chimiques, qui affirme que le régime syrien a commis une attaque chimique contre la ville de Khan Cheikhoun le 7 avril.

Le 16 novembre, la Russie met son veto à une résolution américaine pour le renouvellement de la mission des enquêteurs sur les attaques chimiques en Syrie.

Le 19 novembre, l'armée syrienne chasse à nouveau Daech de Boukamal, dernière ville contrôlée par l'organisation terroriste. La ville avait été reprise début novembre avant d'être reconquise par Daech.

Le 20 novembre, Bachar al-Assad effectue une visite surprise à Sotchi, en Russie. Le 22 novembre, Vladimir Poutine reçoit les présidents turc et iranien. Ils approuvent le principe d'un Congrès du dialogue national syrien.

La quasi-totalité de l'opposition syrienne se réunit à Riyad les 22 et 23 novembre pour une conférence « élargie ».

Le 28 novembre, à Genève, commence le huitième tour de négociations sous l'égide des Nations unies. Damas manifeste peu de zèle. La Syrie, sur proposition de la Russie, accepte un cessez-le-feu dans la Ghouta orientale. Les premières évacuations sanitaires commencent le 27 décembre.

Les négociations reprennent le 5 décembre à Genève sans la délégation syrienne, malgré la pression russe.

Le 7 décembre, le ministère de la Défense russe affirme que la Syrie est « totalement libérée » de Daech. Cependant, pour l'Observatoire syrien des droits de l'homme, Daech contrôle encore 8 % du territoire.

Le huitième tour de négociations à Genève s'achève le 14 décembre sur un échec, l'émissaire des Nations unies pour la Syrie, Staffan de Mistura, accusant la Syrie de « ne pas avoir cherché vraiment à avoir un dialogue et à négocier ».

TURQUIE

24 décembre 2017. **Tentative de coup d'État de 2016.** Deux décrets renforcent l'état d'exception. 2 756 nouveaux fonctionnaires sont limogés. Un autre décret accorde l'immunité à tous les civils, quelle que soit la nature de leurs actes, dès lors qu'ils agissent au nom de l'antiterrorisme ou pour prévenir une tentative de renversement du gouvernement.

UNION EUROPÉENNE

23 octobre 2017. **Droits sociaux.** Les ministres des Affaires sociales, du Travail et de l'Emploi des États membres s'accordent sur un texte proclamant le socle européen de vingt principes des droits sociaux, qui est signé le 17 novembre à Göteborg.

28 novembre et 5 décembre 2017. **Évasion fiscale. Paradis fiscaux.** L'ONG Oxfam mentionne, le 28 novembre, trente-neuf États sur la liste des paradis fiscaux, dont l'Irlande, le Luxembourg, Malte et les Pays-Bas.

L'Union européenne évite de mentionner, le 5 décembre, certains de ses États membres parmi les dix-sept États figurant sur sa liste des paradis fiscaux. Pourtant, l'Irlande, le Luxembourg, Malte, le Royaume-Uni, qui sont sur la liste de l'Oxfam, auraient mérité d'y figurer. Elle se contente de mentionner Bahreïn, la Barbade, la Corée du Sud, les Émirats arabes unis, Macao, la Mongolie, la Namibie, Panama, la Tunisie, la Grenade, Guam, les Palaos, les îles Marshall, les Samoa, les Samoa américaines, Sainte-Lucie et Trinité-et-Tobago. Elle y ajoute une « liste grise » de quarante-sept États ayant pris des engagements qui visent à améliorer leurs pratiques

mais qui feront l'objet de toute l'attention de Bruxelles.

20 novembre 2017. **Agence européenne des médicaments. Autorité bancaire européenne.** Dix-neuf villes européennes sont en compétition pour accueillir l'Agence européenne des médicaments à la suite du Brexit, dont Lille, ainsi que huit villes, dont Paris, pour l'Autorité bancaire européenne. C'est Amsterdam qui abritera l'Agence européenne des médicaments et Paris, non favorite, qui l'emporte sur Dublin concernant l'Autorité bancaire européenne, après trois tours de vote... et un tirage au sort.

27 novembre 2017. **France. Symboles de l'Union.** Les députés La République en marche et MoDem ainsi que les socialistes, les « Constructifs » et une partie des députés Les Républicains adoptent à main levée une résolution pour « promouvoir les symboles de l'Union européenne » dont le drapeau, l'hymne, la devise, la Journée de l'Europe et l'euro. Les députés La France insoumise et les communistes s'y sont opposés, Jean-Luc Mélenchon ayant mené l'offensive contre ces symboles.

Contrairement à seize autres États, la France n'a pas ratifié l'article 52 des déclarations sur les symboles européens annexées au traité de Lisbonne en 2007, considérant alors que c'était une marque d'adhésion au fédéralisme.

Lors du Conseil européen des 19 et 20 octobre, Emmanuel Macron a enclenché la démarche de reconnaissance.

20 décembre 2017. **Transports. CJUE. Uber.** La Cour de justice de l'Union européenne juge que l'application de

mise en relation de passagers avec des chauffeurs indépendants affiliés relève bien du « domaine des transports ». Le service peut donc être soumis aux mêmes règles que celui des taxis. Elle considère que « le service fourni par Uber ne se résume pas à un service d'intermédiation » mais que l'application fournie « fait partie intégrante d'un service global dont l'élément principal est un service de transport ».

VATICAN

11 octobre 2017. **Peine de mort.** Le pape François condamne fortement la peine de mort, « qui lèse lourdement la dignité humaine », et demande que le Catéchisme de l'Église catholique en exclue catégoriquement le recours. La peine de mort est « inadmissible parce qu'elle attente à l'inviolabilité et à la dignité de la personne humaine ».

YÉMEN

Novembre-décembre 2017. **Guerre civile. Crise humanitaire.** Le 28 novembre, l'ONG britannique Arab Organization for Human Rights porte plainte auprès du procureur de la Cour pénale internationale pour demander l'ouverture d'une enquête sur les crimes de guerre perpétrés au Yémen.

Le 4 décembre, les rebelles annoncent avoir tué à Sanaa l'ex-président Ali Abdallah Saleh, décès confirmé par le parti. Ali Abdallah Saleh venait de rompre son accord avec les rebelles houthistes menés par Abdelmalek al-Houthi, 38 ans, défenseur du mouvement zaydite, branche du chiisme, frère d'Hussein Badreddine al-Houthi, fondateur du mouvement et tué en 2004.

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1^{er} OCTOBRE – 31 DÉCEMBRE 2017)

155

Pierre Avril a souhaité prendre une retraite méritée après avoir assuré avec Jean Gicquel depuis l'origine et quatre décennies durant cette chronique constitutionnelle française. Nous lui en sommes infiniment reconnaissants.

Jean-Éric Gicquel a accepté de prendre le relais et de garantir ainsi la continuité de cette irremplaçable chronique. Nous l'en remercions très vivement.

REPÈRES

6 octobre. M. Mélenchon (La France insoumise, FI) démissionne de la mission d'information sur l'avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie afin de protester contre le choix de confier à M. Valls la présidence de cette mission.

13 octobre. M. Fillon a été placé sous le statut de témoin assisté pour « escroquerie aggravée ».

Le procureur de la République de Brest a procédé à un classement sans suite de l'enquête préliminaire sur M. Ferrand relative à l'affaire des mutuelles de Bretagne. Si les infractions d'abus de confiance et d'escroquerie ne sont pas constituées, l'éventuel délit de prise illégale d'intérêts a été, quant à lui, prescrit.

14 octobre. M. Sarkozy et son avocat sont assimilés à des « délinquants chevronnés » par le parquet national financier dans ses réquisitions sur l'affaire des écoutes en lien avec le dossier Bettencourt.

16 octobre. Contre le harcèlement sexuel des femmes, début de l'opération « Balance ton porc ».

18 octobre. Lors d'une question au gouvernement, M. Mélenchon fait état de rumeurs concernant un projet d'attentat le visant, ainsi que M. Castaner, de la part d'un groupe ultranationaliste. Le Premier ministre confirme l'interpellation d'une dizaine de personnes.

Perquisition au siège du MoDem dans l'affaire des assistants au Parlement européen.

19 octobre. Pour la troisième fois, la

- CGT organise une manifestation nationale contre la réforme du droit du travail.
- 22 octobre. Cinquante-quatre députés La République en marche (REM) demandent, dans une tribune parue dans *Le Monde*, l'interdiction du glyphosate.
- 24 octobre. Présentation du plan social aux salariés du Parti socialiste, rue de Solferino. Cinquante-neuf salariés sur quatre-vingt-dix-sept seront licenciés.
- 25 octobre. « Je ne suis pas le père Noël », réplique M. Macron à des manifestants, à Cayenne (Guyane).
- 30 octobre. La Cour de cassation rejette le dernier recours déposé par M. Tapie dans l'affaire de l'arbitrage avec le Crédit lyonnais.
- 3 novembre. Le comité des signataires de l'accord de Nouméa est parvenu à « un accord politique » pour l'organisation, en 2018, du scrutin d'autodétermination en Nouvelle-Calédonie.
- 5 novembre. Cent femmes célèbres signent un manifeste, adressé au président Macron, contre le harcèlement (*Le Journal du dimanche*). Début de la divulgation par le Consortium international des journalistes d'investigation (ICIJ) des *Paradise Papers*, relatifs aux pratiques d'optimisation fiscale dans le monde.
- 6 novembre. À l'initiative de la présidence de la commission des lois de l'Assemblée nationale, quarante députés visitent des établissements pénitentiaires, en application de l'article 719 du code de procédure pénale.
M. Philippot présente la charte du parti d'extrême droite qu'il a fondé, « Les Patriotes ».
- M. Macron fait la une du *Time Magazine*, qui a pour titre : « Le prochain leader de l'Europe... S'il arrive à diriger la France ».
- 9 novembre. À Clichy, une centaine d'élus tentent d'empêcher des musulmans de faire leur prière dans la rue. Mme Pécresse proclame que « l'espace public ne peut être accaparé de manière irrégulière ».
- 11 novembre. M. Juppé propose à M. Macron la création d'un « grand mouvement central » pour les élections européennes de 2019.
- 13 novembre. L'Inspection générale des finances, sollicitée par M. Le Maire, estime que les responsabilités concernant la taxe sur les dividendes « sont plurielles, dans les sphères administratives, gouvernementales, parlementaires et chez les représentants d'intérêts ». De l'art de ne fâcher personne...
- 14 novembre. Dans une tribune publiée sur le site internet de France Info, une centaine de « marcheurs » ont annoncé leur volonté de quitter REM, en raison de son manque de démocratie interne.
- 18 novembre. M. Castaner est élu, à main levée et à l'unanimité, pour trois ans « délégué général » de REM.
- 19 novembre. M. Fillon annonce son retrait de la vie politique.
- 22 novembre. Les comptes bancaires du Front national sont clôturés par la Société Générale. Mme Le Pen parle d'une « fatwa bancaire ».
- 26 novembre. Tandis que MM. Darnaudin, Lecornu et Solère annoncent leur adhésion à REM, dix-neuf élus issus du parti Les Républicains, dont MM. Riester et Lefebvre, rendent public le texte fondateur d'un nouveau parti politique baptisé « Agir ».

27 novembre. La France insoumise tient son conseil national à Clermont-Ferrand.

28 novembre. Le Front national est mis en examen pour complicité et recel d'abus de confiance dans l'affaire des assistants parlementaires.

2 décembre. M. Hamon présente les fondations de son mouvement, rebaptisé « Générations »

10 décembre. M. Wauquiez est élu, dès le premier tour, président du parti Les Républicains. Il obtient 74,64 % des voix, devant Mme Portelli (16,11 %) et M. de Calan (9,25 %).

11 décembre. M. Bertrand, président de la région Hauts-de-France, quitte le parti Les Républicains

16 décembre. Le MoDem tient son congrès à Paris. Tout en mentionnant son « rôle complémentaire » par rapport à REM, M. Bayrou évoque l'idée de « la maison commune ».

20 décembre. Le Parti socialiste annonce la vente de son siège de la rue de Solferino à une société foncière.

30 décembre. Pour la première fois, deux ministères, ceux des Armées et de la Justice, sont sanctionnés financièrement, pour n'avoir pas respecté la loi Sauvadet du 12 mars 2012, aux termes de laquelle 40 % de femmes doivent être nommées aux postes supérieurs de l'administration, selon l'enquête du *Monde*.

AMENDEMENTS

– *Bibliographie*. M. Sztulman, « L'amendement: un acte du Parlement », *RPP*, 2017, p. 951.

– *Dématérialisation*. À compter du 1^{er} janvier 2018, les amendements imprimés sur papier relèveront du passé à l'Assemblée nationale. Les députés

auront accès à des tablettes numériques fixées dans les pupitres (*Le Monde*, 7-10). Une première expérience de dématérialisation totale des travaux d'une commission permanente (celle des affaires sociales) a été conduite, les 17 et 18 octobre.

– *Examen préalable d'un amendement gouvernemental*. Le 26 octobre, à propos d'un amendement du gouvernement relatif au régime fiscal des actions gratuites distribuées en entreprise, les oppositions ont obtenu à l'Assemblée nationale la convocation expresse de la commission des affaires sociales. La séance a été suspendue trente minutes.

– *Exercice plénier*. À propos de l'examen de la seconde loi de finances rectificative pour 2017, le Conseil a rappelé, d'une part, que l'article 39 C ne prescrit une évaluation préalable, la consultation du Conseil d'État et la délibération en conseil des ministres que pour les seuls projets de loi – il aurait été opportun de mentionner le cas de la lettre rectificative (cette *Chronique*, n° 57, p. 183) et, par ailleurs, que le gouvernement reste en droit d'introduire des dispositions nouvelles par voie d'amendement devant les assemblées (759 DC) (*JO*, 29-12).

V. *Assemblée nationale. Loi de financement de la sécurité sociale. Loi de finances. Sénat*.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie*. D. Andolfatto, « La nouvelle sociologie de l'Assemblée nationale: renouvellement ou cercle fermé? », *RPP*, 2017, p. 203; J.-É. Gicquel, « La codification de pratiques parlementaires et la modification du règlement de

l'Assemblée nationale par la résolution du 11 octobre 2017 », *JCP G*, 4-12, n° 1288.

– *Bureau.* À la suite de l'élection de M. Solère (Les Constructifs, Hauts-de-Seine, 9^e) au poste de questeur lors de la séance du 29 juin 2017 (cette *Chronique*, n° 163, p. 160), le groupe Les Républicains (LR) a annoncé que ses membres refuseront de siéger au bureau. En conséquence, les candidatures du groupe pour les postes de vice-présidents et de secrétaires ont été retirées et le groupe majoritaire REM a, un temps, détenu à

158

lui seul quinze postes sur vingt-deux, alors que sept groupes parlementaires sont constitués.

Après l'adoption consensuelle de la résolution du 11 octobre déclarée conforme à la Constitution, les choses sont rentrées dans l'ordre. À la suite de la présentation de trois démissions de membres du bureau REM, deux vice-présidents LR ont été élus le 7 novembre et un secrétaire LR nommé le 31 octobre. M. Solère, appartenant désormais au groupe REM, a finalement présenté sa démission le 19 décembre (*Le Point*, 19-12).

– *Collaborateurs parlementaires.* La pratique des « emplois croisés » (tel parlementaire choisissant comme collaborateur le conjoint ou l'enfant d'un autre élu) est encadrée par l'article 8 *quater* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, dans sa formulation issue de la loi du 15 septembre 2017. Il est fait obligation au collaborateur ayant un lien familial avec un autre élu d'en informer « sans délai le député ou le sénateur dont il est le collaborateur, le bureau et l'organe chargé de la déontologie parlementaire de l'assemblée dans laquelle il est employé ». La pratique n'est donc

pas interdite mais, à l'heure des incantations du « nouveau monde », le fait que la mère des enfants du président de l'Assemblée nationale soit l'assistante d'un député REM fait quelque peu désordre... (*Le Point*, 9-11).

– *Composition.* M. Dussopt (Nouvelle Gauche, NG) (Ardèche, 2^e) a été nommé membre du gouvernement lors du remaniement du 24 novembre. Il a renoncé à l'exercice de son mandat, le 24 décembre (*JO*, 27-12). Par ailleurs, cinq sièges sont devenus vacants à la suite de l'annulation par le Conseil constitutionnel des opérations électorales : à savoir ceux de Mme Muller-Quoy (REM) (Val-d'Oise, 1^{re}), le 16 novembre ; de MM. Boucard (LR) (Belfort, 1^{re}) et Adam (REM) (Guyane, 2^e), le 8 décembre ; de MM. Door (LR) (Loiret, 4^e) et Aviragnet (NG) (Haute-Garonne, 8^e), le 18 décembre (v. *Contentieux électoral*).

– *Consultation citoyenne.* Une consultation citoyenne sur la manière de promouvoir la participation citoyenne dans la vie politique a été ouverte entre le 9 octobre et le 6 novembre sur *Assemblée-nationale.fr*. 1344 contributions, 1700 commentaires et 17 321 votes ont été enregistrés.

– *Féminisation des fonctions.* M. de Rugy a rappelé, lors de la séance du 5 décembre, les règles voulant que l'Assemblée nationale recoure à la forme féminine pour nommer les titres et les fonctions des femmes députées ou ministres.

– *Pouvoir de nomination du Président.* Comme il s'y était engagé, M. de Rugy rend désormais publics les appels à candidatures s'agissant d'un organisme pour lequel il désigne, sur le fondement

de la Constitution ou d'une loi, des personnalités qualifiées.

Par ailleurs, il a indiqué, le 17 novembre, qu'il veillera, lors de nominations de parlementaires dans les organismes extraparlimentaires, à respecter la parité entre hommes et femmes, notamment en imposant une alternance d'une législature à l'autre. À cette date, 302 députés ont été nommés, parmi lesquels on compte 130 femmes (43 %) et 172 hommes (57 %) (Assemblée-nationale.fr).

– *Règlement*. La résolution du 11 octobre, déclarée conforme à la Constitution, modifie l'article 10 du règlement de l'Assemblée nationale. Des usages concernant la composition du bureau ont été codifiés. En premier lieu, il est prévu 1) que « le président de l'Assemblée nationale réunit les présidents des groupes en vue d'établir la répartition entre les groupes de l'ensemble des fonctions du bureau et la liste de leurs candidats à ces fonctions »; qu'il est ensuite « attribué à chaque poste du bureau une valeur exprimée en points: 4 points pour la fonction de président, 2 points pour celle de vice-président, 2,5 points pour celle de questeur, 1 point pour celle de secrétaire »; 2) que « l'ensemble des postes représente un total de 35,5 points, qui est réparti entre les groupes à la représentation proportionnelle sur la base de leurs effectifs respectifs »; et 3) que les présidents de groupe « choisissent, en fonction du nombre de points dont ils disposent, les postes qu'ils souhaitent réserver à leur groupe. Cette répartition s'effectue par choix prioritaire en fonction des effectifs respectifs des groupes et, en cas d'égalité de ces effectifs, par voie de tirage au sort ». En second lieu, il est expressément indiqué que « l'un des postes de questeur

est réservé à un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition » (v. *Conseil constitutionnel*).

– *Règles de comportement des députés dans l'hémicycle*. Au cours de la conférence des présidents du 14 novembre, le président de Ruyg a rappelé que « l'utilisation de graphiques, de pancartes, de documents, d'objets ou instruments divers » est proscrite dans l'hémicycle, « notamment pendant les séances des questions au gouvernement » (cette *Chronique*, n° 163, p. 184).

V. *Amendements. Bicamérisme. Contentieux électoral. Immunités parlementaires. Indemnité parlementaire. Ordre du jour. Parlement. Parlementaires en mission. Séance.*

159

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie*. A.-Ch. Bezzina, « Les trois ans du parquet financier: économie d'une institution financière », *RFDC*, 2017, p. 795.

– *Indépendance des magistrats du parquet (art. 64 C)*. Tout en rappelant leur qualité de magistrat de l'ordre judiciaire, soit « le principe selon lequel le ministère public exerce librement, en recherchant la protection des intérêts de la société, son action devant les jurisprudences » (680 QPC, § 6), et l'existence de la formation du parquet au Conseil supérieur de la magistrature (§ 8), le Conseil a jugé que ce principe d'indépendance doit se concilier avec les prérogatives du gouvernement chargé de mettre en œuvre la politique pénale, en application de l'article 20 C, et d'assurer, au moyen des instructions générales du garde des Sceaux, à défaut d'instructions individuelles, l'égalité de tous les

citoyens devant la loi (§ 11). Par suite, le lien hiérarchique qui unit les parquets à ce dernier est conforme à la séparation des pouvoirs et à la Constitution (§ 15) (*JO*, 10-12).

– *Unité de juridiction*. Dans une tribune du 31 octobre, le premier président de la Cour de cassation préconise un tribunal unique composé de formations spécialisées et estime que « les tribunaux de commerce, les conseils de prud’hommes et les tribunaux administratifs ont aussi vocation à rejoindre, tôt ou tard, le cadre commun de la justice » (site internet de la Cour).

160

V. Droits et libertés. Gouvernement.

BICAMÉRISME

– *Bibliographie*. Ph. Lauvaux et J. Massot (dir.), *L’État présent du bicamérisme en Europe*, Paris, Société de législation comparée, 2017.

– *Commissions mixtes paritaires*. Hors la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, à titre essentiel, les CMP en matière de financement de la sécurité sociale, les lois de finances rectificatives et la loi de finances pour 2018 ont échoué. La saisine du Conseil constitutionnel s’est ensuivie, en bonne logique, par les députés LR et les trois groupes de gauche.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. M.-A. Latournerie, « Les collectivités territoriales de la République dans la Constitution : quel retour sur le dernier siècle pour quelles orientations ? », *RDP*, 2017, p. 895 ; M. Verpeaux, « Paris entre droit

commun et collectivité à statut particulier », *RFDA*, 2017, p. 619.

– *Assemblée nationale*. L’Assemblée a créé une délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, le 21 novembre, à l’instar du Sénat (*Assemblée-nationale.fr*).

– *Répartition des élus par sexes*. Le bulletin d’information statistique n° 119 de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) indique que 16 % des maires, 8 % des présidents de conseil départemental et 19 % des présidents de conseil régional sont des femmes.

V. Loi de finances.

COMMISSION D’ENQUÊTE

– *Bibliographie*. J. de Saint Sernin et B. Javary, « L’exigence de sincérité du témoignage devant la commission d’enquête parlementaire : l’affaire Aubier », *Constitutions*, 2017, p. 395.

– *Assemblée nationale*. À l’initiative des députés LR, une commission relative à la politique industrielle de l’État et aux moyens de protéger les fleurons industriels a été créée, le 31 octobre (*BQ*, 2-11).

COMMISSION DES FINANCES

– *Sénat*. M. Éblé (s, Seine-et-Marne) a été élu, le 5 octobre, président de la commission des finances du Sénat. Depuis 2009, et par tradition, ce poste est réservé à un membre du groupe d’opposition à l’effectif le plus élevé. M. de Montgolfier (LR, Eure-et-Loir) a été réélu rapporteur général. M. Éblé a, dès le 18 octobre, sollicité l’article 57

de la loi organique relative aux lois de finances afin d'obtenir de la part du ministre de l'Économie et des Finances des informations techniques relatives aux réformes de la fiscalité envisagées par le gouvernement.

COMMISSIONS

– *Commission spéciale à l'Assemblée nationale.* À la demande du président du groupe REM, une commission spéciale composée de soixante-dix membres a été constituée, le 28 novembre, pour examiner le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance.

– *Commissions permanentes du Sénat.* Après le renouvellement de la série 1 (cette *Chronique*, n° 164, p. 188), les bureaux des sept commissions permanentes ont été renouvelés et leurs présidents élus, le 5 octobre (*JO*, 6-10). Pour la deuxième fois, deux femmes accèdent à une présidence (cette *Chronique*, n° 153, p. 158) : affaires économiques, Mme Sophie Primas (LR) ; affaires étrangères, de la défense et des forces armées, M. Christian Cambon (LR) ; affaires sociales, M. Alain Milon (LR), rapporteur général, M. Jean-Paul Vanlerenberghe (Union centriste, UC) ; culture, éducation et communication, Mme Catherine Morin-Desailly (UC) ; aménagement du territoire et du développement durable, M. Hervé Maurey (UC) ; finances, M. Vincent Éblé (s), rapporteur général, M. Albéric de Montgolfier (LR) ; lois constitutionnelles, législation, suffrage universel, règlement et administration générale, M. Philippe Bas (LR).

La commission des affaires européennes a élu M. Jean Bizet (LR) à sa présidence, le 5 octobre (*JO*, 6-10).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* « L'office du juge de la loi » (dossier), *RFDA*, 2017, p. 821 ; N. Belloubet, « Les rapports entre le Conseil constitutionnel français et les ordres juridiques européens », in B. Bonnet (dir.), *Traité des rapports entre ordres juridiques*, Paris, LGDJ, 2017, p. 695 ; G. Canivet, « L'incontournable question de l'application du droit européen par le juge constitutionnel français. De l'impraticable séparation à l'inévitable coordination », *ibid.*, p. 1157 ; R. Fraisse et V. Goessel-Le Bihan, « L'influence du droit d'origine externe sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *ibid.*, p. 953 ; L. Kouomou-Simo, *Le Changement de circonstances dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, thèse, Paris 1, 2017 ; M. Verpeaux, « Remplacement(s) et nomination(s) au 2, rue de Montpensier », *AJDA*, 2017, p. 2354.

– *Chr. RFDC*, 2017, p. 713 et 941 ; *Constitutions*, 2017, p. 335, *Les Nouveaux Cahiers du CC*, n° 57, 2017, p. 251 ; *LPA*, 23 à 26-10 et 20 à 24-11 ; *Constitutions*, 2017, p. 497.

– *Avis pouvant être demandé à la Cour européenne des droits de l'homme.* Par un communiqué du 20 décembre, le Conseil indique avoir rendu (selon une procédure non prévue par les textes) un avis favorable sur le projet de loi autorisant la ratification du protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, prévoyant la mise en place d'un mécanisme facultatif de consultation, pour avis, de la Cour de Strasbourg par de « hautes juridictions nationales ». En l'état, le Conseil se verrait ainsi reconnu telle une « haute

juridiction nationale» alors que, on le sait, le débat reste largement ouvert.

– *Composition.* Par une décision du 25 octobre, la commission des lois ayant émis un avis favorable, ce jour, le président Larcher a nommé Mme Dominique Lottin (59 ans), premier président de la cour d’appel de Versailles, membre du Conseil (*JO*, 27-10). Appelée à achever le mandat de notre collègue, Mme Nicole Belloubet, nommée garde des Sceaux en juin (cette *Chronique*, n° 163, p. 163), celle-ci ne pourra pas prétendre à une reconduction pour un mandat entier. La prestation de serment devant le chef

de l’État s’est déroulée le 6 novembre (*BQ*, 7-11). La longueur de la procédure (quatre mois et demi) a résulté, pour l’essentiel, de la nomination-renonciation de M. Michel Mercier, en août (cette *Chronique*, n° 164, p. 181). Un rééquilibrage s’opère, de la sorte, entre magistrats de l’ordre administratif et de l’ordre judiciaire, tandis que le taux de féminisation du Conseil demeure. Mais la singularité de ce dernier persiste en l’absence d’un professeur de droit. La doctrine serait-elle à ce point disqualifiée pour ne plus participer au dialogue au sein de la famille juridique ?

– *Décisions.* V. tableau *ci-après*.

162

-
- 3-10 2017-657 QPC, Cotisation et contribution finançant l’allocation de logement des personnes âgées, des infirmes, des jeunes salariés et de certaines catégories de demandeurs d’emploi (*JO*, 5-10).
2017-658 QPC, Droits de mutation à titre gratuit sur les sommes versées dans le cadre de contrats d’assurance-vie (*JO*, 5-10).
- 6-10 2017-659 QPC, Imposition des revenus réalisés par l’intermédiaire de structures établies hors de France et soumises à un régime fiscal privilégié II (*JO*, 8-10).
2017-660 QPC, Contribution de 3 % sur les montants distribués (*JO*, 8-10). V. *Loi de finances. Repères*.
- 13-10 2017-661 QPC, Impossibilité pour les salariés mis à disposition d’être élus à la délégation unique du personnel (*JO*, 15-10).
2017-662 QPC, Recours de l’employeur contre une expertise décidée par le *comité d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail* (CHSCT) (*JO*, 15-10).
- 19-10 2017-663 QPC, Exonération d’impôt sur le revenu de l’indemnité compensatrice de cessation de mandat d’un agent général d’assurances II (*JO*, 22-10).
2017-141 ORGA, Nomination de rapporteurs adjoints auprès du Conseil constitutionnel (*JO*, 22-10).
- 20-10 2017-664 QPC, Conditions d’organisation de la consultation des salariés sur un accord minoritaire d’entreprise ou d’établissement (*JO*, 22-10).
2017-665 QPC, Licenciement en cas de refus d’application d’un accord en vue de la préservation ou du développement de l’emploi (*JO*, 22-10).
2017-666 QPC, Compétence du vice-président du Conseil d’État pour établir la charte de déontologie de la juridiction administrative (*JO*, 22-10). V. *Droits et libertés*.
- 26-10 2017-754 DC, Résolution modifiant le règlement de l’Assemblée nationale (*JO*, 29-10). V. *Assemblée nationale*.
- 27-10 2017-667 QPC, Amende proportionnelle pour défaut de déclaration des contrats de capitalisation souscrits à l’étranger (*JO*, 29-10).

- 2017-668 QPC, Exonération des plus-values de cession de logements par des non-résidents (*JO*, 29-10).
- 2017-669 QPC, Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision II (*JO*, 29-10).
- 2017-670 QPC, Effacement anticipé des données à caractère personnel inscrites dans un fichier de traitement d'antécédents judiciaires (*JO*, 29-10).
- 10-11 2017-671 QPC, Saisine d'office du juge de l'application des peines (*JO*, 11-11).
- 2017-672 QPC, Action en démolition d'un ouvrage édifié conformément à un permis de construire (*JO*, 11-11).
- 2017-270 L, Nature juridique de certaines dispositions du paragraphe IV de l'article 8 de la loi 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 (*JO*, 11-11).
- 16-11 AN, Val-d'Oise, 1^{re} (*JO*, 17-11). V. *Contentieux électoral*.
- 24-11 2017-673 QPC, Régime d'exonération des jeunes entreprises innovantes (*JO*, 25-11).
- 2017-675 QPC, Procédure de sanction devant l'autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (*JO*, 25-11).
- 29-11 2017-755 DC, Loi de finances rectificative pour 2017 (*JO*, 2-12). V. *Loi de finances*.
- 1^{er}-12 2017-674 QPC, Assignation à résidence de l'étranger faisant l'objet d'une interdiction de territoire ou d'un arrêté d'expulsion (*JO*, 2-12). V. *Droits et libertés*.
- 2017-676 QPC, Déductibilité des dettes du défunt à l'égard de ses héritiers ou de personnes interposées (*JO*, 2-12).
- 2017-677 QPC, Contrôles d'identité, fouilles de bagages et visites de véhicules dans le cadre de l'état d'urgence (*JO*, 2-12). V. *Droits et libertés*.
- S, La Réunion (*JO*, 2-12). V. *Contentieux électoral*.
- 8-12 2017-678 QPC, Fonds exceptionnel à destination des collectivités territoriales connaissant une situation financière particulièrement dégradée (*JO*, 9-12).
- 2017-680 QPC, Indépendance des magistrats du parquet (*JO*, 9-12). V. *Autorité judiciaire*.
- AN, Territoire de Belfort, 1^{re}; Guyane, 2^e (*JO*, 9-12). V. *Contentieux électoral*.
- 15-12 2017-679 QPC, Assujettissement du constituant d'un trust à l'impôt de solidarité sur la fortune (*JO*, 16-12).
- 2017-681 QPC, Exonération de la taxe sur les locaux à usage de bureaux (*JO*, 16-12).
- 2017-682 QPC, Délit de consultation habituelle des sites internet terroristes II (*JO*, 16-12). V. *Droits et libertés*.
- 18-12 AN, Loiret, 4^e; Haute-Garonne, 8^e (*JO*, 19-12). V. *Contentieux électoral*.
- 21-12 2017-756 DC, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 (*JO*, 31-12). V. *Loi. Loi de financement de la sécurité sociale*.
- 28-12 2017-758 DC, Loi de finances pour 2018 (*JO*, 31-12). V. *Loi. Loi de finances*.
- 2017-759 DC, Loi de finances rectificative pour 2017 (*JO*, 31-12). V. *Loi de finances*.

– *Membre de droit*. Fidèle à sa démarche, le président Giscard d'Estaing a limité sa participation à l'examen des textes

financiers (755, 758 et 759 DC), à l'exception de la loi de financement de la sécurité sociale.

– *Président*. M. Fabius a été nommé, lors de la COP23, « Haut-Référent d'ONU Environnement pour la gouvernance environnementale », le 14 novembre (*BQ*, 15-11). Cette fonction sera exercée à titre honorifique et bénévole. Ce cumul suscite quelques questionnements. En premier lieu, l'article 4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 dispose que « l'exercice des fonctions de membre du Conseil constitutionnel est incompatible avec l'exercice de toute fonction publique et de toute autre activité professionnelle ou salariée ». Or il apparaît que la fonction de M. Fabius auprès d'une entité des Nations unies peut être qualifiée de publique, et ce même si elle est exercée de façon honorifique et bénévole. En second lieu, l'article 7 prescrit « l'interdiction pour les membres du Conseil constitutionnel, pendant la durée de leurs fonctions, de prendre aucune position publique sur les questions ayant fait, ou susceptibles de faire, l'objet de décisions de la part du Conseil ». Or le sujet environnemental est bien connu du prétoire constitutionnel (cette *Chronique*, n° 158, p. 181)... Amorce d'un dédoublement fonctionnel ? Une nouvelle fois (cette *Chronique*, n° 164, p. 181), M. Jospin a été appelé à suppléer l'absence de M. Fabius, lors de la séance du 24 novembre (673 et 675 QPC) (*JO*, 25-11).

– *Quorum*. Six conseillers seulement ont statué sur la décision 666 QPC à propos de la compétence du vice-président du Conseil d'État pour établir la charte de déontologie de la juridiction administrative. On rappellera qu'en application de l'article 14 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 « les décisions et les avis du Conseil constitutionnel sont rendus par sept conseillers au moins, sauf cas de force majeure dûment constatée au procès-verbal ».

– *Rapport d'activité*. Le deuxième rapport a été publié le 4 octobre.

V. *Contentieux électoral. Droits et libertés. Loi. Loi de financement de la sécurité sociale. Loi de finances. Pouvoir réglementaire. Question prioritaire de constitutionnalité*.

CONSEIL DES MINISTRES

– *Composition*. Aux termes du décret du 24 novembre relatif au premier remaniement du gouvernement Philippe II (cette *Chronique*, n° 163, p. 176), deux secrétaires d'État auprès du Premier ministre, MM. Castaner, chargé des relations avec le Parlement, et Griveaux, porte-parole du gouvernement, « participent à tous les conseils des ministres ». À l'opposé y siègent pour « les affaires relevant de leurs attributions » les deux nouveaux secrétaires d'État, Mme Gény-Stephann, à l'économie, et M. Dussopt, à l'action et aux comptes publics (*JO*, 25-1) (cette *Chronique*, n° 163, p. 164).

– *Ordre du jour*. Après avoir été retiré de l'ordre du jour par le président de la République, en août (cette *Chronique*, n° 164, p. 183), le projet de loi « pour un État au service d'une société de confiance », où le droit à l'erreur a figuré, y a été inscrit, cette fois-ci, le 27 novembre (*Le Monde*, 29-11).

V. *Ministres. Premier ministre. Président de la République*.

CONSTITUTION

– *Bibliographie*. J. Benetti et O. Duhamel, *La Constitution et ses grands articles commentés*, Paris, Dalloz, 2017 ; O. Pluen, *Constitution de la*

V^e République. De sa rédaction initiale à sa version aujourd'hui en vigueur, 2^e éd., Paris, LGDJ, 2017; J. Bonnet et A. Roblot-Troizier, « Repenser le bloc de constitutionnalité sous l'effet des rapports entre ordres juridiques : pour une redéfinition des sources de la constitutionnalité », in B. Bonnet (dir.), *Traité des rapports entre ordres juridiques*, Paris, LGDJ, 2017, p. 409; P. Gaïa, « Repenser la place de la Constitution ? », *ibid.*, p. 345; S. Roland, « Repenser le principe de séparation des pouvoirs », *ibid.*, p. 459; S. Milavic, « Peut-on se passer de constitution ? », *Constitutions*, 2017, p. 359.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Opérations électorales de l'Assemblée nationale*. Le Conseil constitutionnel a poursuivi l'examen des requêtes dont il était saisi (cette *Chronique*, n° 164, p. 183). Il a prononcé l'annulation de cinq élections : celle de Mme Muller-Quoy (REM) (Val-d'Oise, 1^{re}) en raison de la méconnaissance par son suppléant de l'article LO 132 du code électoral, aux termes duquel les présidents des conseils de prud'hommes sont inéligibles en France dans toute circonscription comprise en tout ou partie dans le ressort au sein duquel ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins d'un an à la date du scrutin (4999 / 5007 / 5078 AN QPC) (*JO*, 17-11); celle de M. Boucard (LR) (Territoire de Belfort, 1^{re}) en raison de la réalisation par l'intéressé de tracts émanant faussement de La France insoumise et du Front national (5067 AN) (*JO*, 9-12); celle de M. Adam (REM) (Guyane, 2^e) en raison de l'absence d'assesseurs dans deux bureaux de vote (5091 AN) (*JO*, 10-12); celle de M. Aviragnet (NG) (Hauts-de-Garonne, 8^e) pour non-

production d'une liste d'émargement d'un bureau de vote à la préfecture (5098 / 5159 AN) (*JO*, 19-12); celle de M. Door (LR) (Loiret, 4^e) pour diffusion de messages de propagande électorale sur Facebook, le jour du second tour de scrutin (5092 AN) (*JO*, 19-12).

Hormis le premier cas, il est à relever que le faible écart de voix entre le vainqueur et ses adversaires a pesé lourd dans la décision du juge électoral.

– *Opérations électorales du Sénat*. Le Conseil a procédé, le 1^{er} décembre, à l'examen de requêtes sans instruction préalable (art. 38 de l'ordonnance du 7 novembre). Il a prononcé leur rejet (*JO*, 2-12).

V. *Assemblée nationale. Conseil constitutionnel. Sénat*.

COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. C. Guérin-Bargues, *Juger les politiques ? La Cour de justice de la République*, Paris, Dalloz, 2017.

– *Affaire Karachi*. Dans le cadre de la Cour de justice de la République concernant M. Balladur, mis en examen pour « complicité et recel d'abus de biens sociaux », la Cour de cassation a rejeté pour irrecevabilité la requête de l'intéressé contre la décision de la commission d'instruction de la Cour du 28 septembre 2016 écartant la prescription de l'action publique concernant des faits dont elle était saisie (ass. plén., 13 octobre 2017, 17-83.620). Par ailleurs, la cour d'appel de Paris a annulé, le 14 novembre, le non-lieu dont avait bénéficié M. Léotard (lui aussi mis en examen devant la Cour pour « complicité d'abus de biens sociaux »). Il est de nouveau visé par une

enquête pour faux témoignage devant le juge Trévidic (*Le Point*, 14-11).

– *Affaire Urvoas*? À la suite des révélations du *Canard enchaîné* sur la transmission d'informations concernant la situation judiciaire de M. Solère (néo-REM) (Hauts-de-Seine, 9^e), la commission des requêtes de la Cour de justice de la République a été saisie afin de déterminer si « les faits sont susceptibles d'être qualifiés de violation du secret professionnel commis par M. Urvoas dans l'exercice de ses fonctions de garde des Sceaux, ministre de la Justice » (*Le Figaro*, 13-12).

166

DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. S. Braconnier et M. Cornille, « Confiance et renouveau de la vie politique », *JCP G*, 16-10, n° 1103; F. Mélin-Soucramanien, « La déontologie à l'Assemblée nationale entre deux législatures », *Constitutions*, 2017, p. 213; J.-F. Kerléo, « Les dispositions relatives aux élus et aux membres du gouvernement », *AJDA*, 2017, p. 2246; R. Rambaud, « Confiance dans la vie politique: la révolution attendra », *ibid.*, p. 2237.

– *Déclaration d'activités et d'intérêts*. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a rendu publiques les déclarations d'activités et d'intérêts des députés de la XV^e législature, dans les conditions prévues à l'article LO 135-2 du code électoral. Il a été constaté que treize députés n'ont pas déposé au moins l'une des deux déclarations attendues – la déclaration d'intérêts et d'activités (six) et de patrimoine (sept). Douze députés sur treize ont ensuite régularisé leur situation. À l'égard de la déclaration de patrimoine

manquante, le bureau de l'Assemblée nationale a estimé, le 29 novembre, qu'il n'y avait pas lieu de saisir le Conseil constitutionnel.

Les déclarations d'intérêts et d'activités des sénateurs de la série 1 ont été rendues publiques le 21 décembre.

– *Saisine du parquet*. Concernant les déclarations de patrimoine de fin de mandat établies par MM. Balkany et Villain, les dossiers ont été transmis par la HATVP au parquet, le 9 novembre; celle de M. Mamère, le 21 décembre (HATVP.fr).

V. *Assemblée nationale. Indemnité parlementaire. Sénat*.

DROIT ADMINISTRATIF

– *Bibliographie*. P.-L. Frier et J. Petit, *Droit administratif*, 11^e éd., Paris, LGDJ, 2017; B. Stirn, « La construction d'une politique jurisprudentielle du Conseil d'État concernant les rapports entre ordres juridiques », in B. Bonnet (dir.), *Traité des rapports entre ordres juridiques*, Paris, LGDJ, 2017, p. 917.

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, 3^e éd., Paris, LGDJ, 2017; L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux et G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, 20^e éd., Paris, Dalloz, 2017; A. Faye, *Les Bases administratives du droit constitutionnel*, préface A. Le Divellec, Paris, LGDJ, 2017; A. Haquet, *Droit constitutionnel en onze thèmes*, Paris, Dalloz, 2017; E. Oliva et S. Giummarra, *Droit constitutionnel* (aide-mémoire), 9^e éd., Paris, Sirey, 2017; H. Portelli, *Droit constitutionnel*, 12^e éd., Paris, Dalloz, 2017.

DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

– *Bibliographie*. B. Bonnet (dir.), *Traité des rapports entre ordres juridiques*, Paris, LGDJ, 2017.

– *Chr. RDP*, 2017, p. 1075 et 1449.

DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. G. Bergougnous, « Un type de contrôle particulier de l'application des lois : le contrôle parlementaire de l'état d'urgence », *Constitutions*, 2017, p. 228; V. Mazeau, « La défaveur apparente du temps législatif programmé : simple éclipse ou désuétude achevée ? », *ibid.*, p. 223; G. Bergougnous, « Règles et bonnes pratiques à l'Assemblée nationale : de la nécessité de codifier certains usages », *ibid.*, p. 397; Ph. Bachschmidt, « À chaque pouvoir sa conception de la séparation des pouvoirs », *ibid.*, p. 399; Sénat (direction de la séance), *La Séance plénière et l'activité du Sénat 2016-2017*, t. 3, *Chronique de droit parlementaire* (rapport), 2017, p. 7.

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

DROITS ET LIBERTÉS

– *Bibliographie*. B. Stirn, *Les Libertés en question*, 10^e éd., Paris, LGDJ, 2017; J.-É. Gicquel, « Le droit de l'antiterrorisme. Un droit aux confins du droit administratif et du droit pénal », *JCP G*, 2-10, n° 1039; L. Griffaton-Sonnet, « Quelle portée pour l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ? », *RFDC*, 2017, n° 112, p. 899; J.-M. Sauvé, « Liberté de conscience et liberté religieuse en droit public français », Conseil-Etat.fr, 11-10; B. Stirn, « Lutte contre le terrorisme et

droits fondamentaux en droit comparé », Conseil-Etat.fr, 10-11.

– *Droit d'exercer un recours juridictionnel* (art. 16 de la *Déclaration de 1789*). Il comprend celui « d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles » (§ 6) (662 QPC) (*JO*, 15-10).

– *Liberté d'aller et venir et respect de la vie privée* (art. 2 et 4 de la *Déclaration de 1789*). Le préfet ne peut ordonner des contrôles d'identité, l'inspection visuelle et la fouille des bagages, la visite des véhicules dans le cadre de l'état d'urgence (art. 8-1 de la loi du 3 avril 1955 dans sa rédaction issue de la loi du 21 juillet 2016) qu'à la seule condition que soient présentes des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public (677 QPC) (*JO*, 2-12).

– *Libre communication des pensées et des opinions* (art. 11 de la *Déclaration de 1789*). « *Errare humanum est, perseverare diabolicum.* » Une nouvelle fois, le délit de consultation habituelle de sites « djihadistes » (pour aller vite) a été déclaré non conforme à l'article 11. Après avoir invalidé la première mouture du délit (611 QPC) (*JO*, 12-2), le législateur a défié ouvertement le Conseil en rétablissant, trois jours plus tard, le délit sous une forme aménagée (cette *Chronique*, n° 162, p. 177). La nouvelle version de l'article 421-2-5-2 du code pénal a été invalidée, selon le même raisonnement tenu en février (682 QPC) (*JO*, 16-12).

– *Principe d'indépendance et d'impartialité des fonctions juridictionnelles* (art. 16 de la *Déclaration de 1789*). Le fait que le vice-président du Conseil d'État établisse la charte de déontologie

de la juridiction administrative alors qu'il préside la juridiction susceptible d'être appelée à statuer sur sa légalité ne contrevient pas à l'article 16 (666 QPC) (*JO*, 20-10).

168 – *Signes religieux et lieu de travail.* La Cour de cassation (soc., 22 novembre 2017) juge que, en l'absence d'une clause de neutralité prévue dans le règlement intérieur de l'entreprise interdisant le port visible de tout signe politique, philosophique ou religieux sur le lieu de travail, deux conséquences doivent être tirées : d'une part, un ordre visant un signe religieux déterminé relève l'existence d'une discrimination directement fondée sur les convictions religieuses ; d'autre part, la volonté d'un employeur de tenir compte du souhait d'un client de ne plus entrer en contact avec une salariée portant le foulard islamique ne relève pas d'une « exigence professionnelle essentielle et déterminante », au sens de la directive du 27 novembre 2000.

V. Autorité judiciaire. Conseil constitutionnel. Gouvernement. Question prioritaire de constitutionnalité.

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

– *Bibliographie.* P. Perrineau (dir.), *Le Vote disruptif des élections présidentielle et législatives de 2017*, Paris, Presse de Sciences Po, 2017 ; « Élection présidentielle », *RPP*, 2017, p. 5.

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

– *Bibliographie.* B. Dolez et A. Laurent, « La logique implacable des élections séquentielles », *RPP*, 2017, p. 143.

V. Contentieux électoral.

ÉLECTIONS LOCALES

– *Bibliographie.* « Droit administratif et élections » (dossier), *RDP*, 2017, p. 1481.

– *Élections de l'Assemblée de Corse.* En vue de la constitution de l'assemblée unique, les élections à la proportionnelle se sont déroulées les 3 et 10 décembre. Elles ont été remportées par la liste des autonomistes et indépendantistes.

ÉLECTIONS SÉNATORIALES

– *Élections partielles.* Pour faire suite aux démissions de MM. Raffarin, Baroin et de Raincourt (LR) (v. *Sénat*), trois élections se sont déroulées le 17 décembre : ont été proclamés sénateur de la Vienne M. Bouloux (LR) et sénatrices de l'Aube et de l'Yonne Mmes Perrot et Verien (UC).

V. Contentieux électoral.

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie.* B. Cazeneuve, *Chaque jour compte*, Paris, Stock, 2017.

– *Composition.* À la suite de l'élection de M. Castaner à la tête de La République en marche, le 18 novembre, le premier remaniement du quinquennat et du gouvernement Philippe II est intervenu par le décret du 24 novembre (*JO*, 25-11). Dans le strict respect de la parité entre les femmes et les hommes, d'une part, et entre société civile et société politique, d'autre part (cette *Chronique*, n° 163, p. 172), deux secrétaires d'État changent d'attributions, par délégation du Premier ministre : M. Castaner est en charge des relations avec le Parlement, tandis que M. Griveaux, secrétaire d'État auprès du

ministre de l'Économie et des Finances, le remplace en qualité de porte-parole du gouvernement. Deux nouveaux secrétaires d'État sont nommés : Mme Delphine Gény-Stephann, issue du secteur industriel, auprès du ministre de l'Économie, et M. Olivier Dussopt, député (NG) (Ardèche, 2^e), auprès du ministre de l'Action et des comptes publics.

Tandis que les attributions déléguées aux secrétaires d'État rattachés à Matignon sont explicitées (JO, 7-12), celles des secrétaires de Bercy, selon la démarche observée (cette *Chronique*, n° 163, p. 173), sont laissées à l'appréciation du ministre de tutelle : ils connaissent « de toutes les affaires » que celui-ci leur confie (décrets 2017-1657 et 2017-1658 du 6 décembre) (JO, 7-12).

À l'issue de ce remaniement *a minima*, le gouvernement Philippe II compte désormais trente-deux membres : vingt ministres et douze secrétaires d'État (cette *Chronique*, n° 163, p. 176).

– *Pouvoirs de crise*. L'état d'urgence prend fin en application de l'article 1^{er} de la loi du 11 juillet 2017. La loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme entre en vigueur.

V. *Conseil des ministres. Cour de justice de la République. Premier ministre. Président de la République. Questions au gouvernement*.

GROUPES

– *Assemblée nationale*. Le groupe « Les Constructifs : républicains, UDI, indépendants » a changé de dénomination. Il s'intitule désormais : groupe « UDI, Agir et Indépendants » (JO, 29-11) (cette *Chronique*, n° 163, p. 174).

– *Sénat*. À la suite du renouvellement triennal (cette *Chronique*, n° 164, p. 189), sept groupes ont été constitués, comme à l'Assemblée, du reste (cette *Chronique*, n° 163, p. 174), portant sur 348 sièges et 345 élus (JO, 20-10) :

- LR : 128 membres, 6 apparentés et 11 rattachés ; président, Bruno Retailleau.
- S : 77 membres et 1 apparenté ; président, Didier Guillaume.
- UC : 42 membres, 6 apparentés et 1 rattaché ; président, Hervé Marseille.
- REM : 19 membres, 1 apparenté et 1 rattaché ; président, François Patriat.
- RDSE : 19 membres et 2 rattachés ; président Jean-Claude Requier.
- Communiste, républicain, citoyen et écologiste : 12 membres et 3 rattachés ; présidente, Éliane Assassi.
- République et territoires-Les Indépendants : 10 membres et 1 apparenté ; président, Claude Malhuret.
- Non-inscrits (NI) (réunion administrative) : 5 membres ; délégué, Philippe Adnot.

Trois sièges sont vacants à cette date : Aube, Vienne et Yonne.

Le groupe République et territoires-Les Indépendants, le pendant du groupe Les Constructifs de l'Assemblée nationale (cette *Chronique*, n° 163, p. 174), a changé de dénomination, à compter du 25 octobre (JO, 26-10) : Les Indépendants-République et territoires.

Par ailleurs, la dénomination « socialiste » demeure au Sénat, à l'opposé de l'Assemblée.

Deux groupes se sont déclarés d'opposition : socialiste et communiste ; et quatre minoritaires : UC, REM, RDSE et République et territoires-Les Indépendants (JO, 4-10).

V. *Assemblée nationale. Ordre du jour. Sénat.*

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Bibliographie.* Ph. Bachschmidt, « Consolidation de la jurisprudence sur les ordonnances », *Constitutions*, 2017, p. 401.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

170 – *Inviolabilité.* La cour d’appel de Paris a confirmé, le 19 octobre, le jugement du tribunal de commerce de Bobigny du 2 novembre 2016 condamnant Mme O’Petit, députée (REM) (Eure, 5^e), à « une interdiction de diriger, gérer, administrer ou contrôler directement ou indirectement toute entreprise commerciale ou artisanale [...] pour une durée de cinq ans » (*Paris-Normandie*, 20-10).

M. Pupponi, député (NG) (Val-d’Oise, 8^e), a été condamné, le 24 octobre, pour diffamation à l’encontre du porte-parole du collectif des habitants de Garges-Sarcelles (Mediapart.fr, 24-10).

M. Collin, sénateur (RDSE) (Tarn-et-Garonne), a été condamné, le 3 novembre, pour trafic d’influence passif, à deux ans de prison dont un an avec sursis, à 50 000 euros d’amende et à l’interdiction d’exercer toute fonction publique pendant trois ans. L’intéressé a décidé de faire appel (*Le Monde*, 3-11).

M. Aliot, député (NI) (Pyrénées-Orientales, 2^e), a été mis en examen dans l’affaire des assistants parlementaires européens du Front national (*Le Monde*, 22-12).

La cour d’appel de Paris considère qu’un parlementaire est « chargé d’une mission de service public », au sens de l’article 432-15 du code pénal, et peut donc être poursuivi et condamné pour

détournement de fonds publics. Les cinq sénateurs (dont certains ne siègent plus au palais du Luxembourg) poursuivis pour le versement de compléments de revenus se sont pourvus en cassation (*L’Express*, 19-12).

– *Levée d’immunité.* L’immunité parlementaire de Mme Le Pen (NI) (Pas-de-Calais, 11^e) a été levée, le 8 novembre, par décision du bureau de l’Assemblée nationale. La justice lui reproche d’avoir diffusé sur Twitter des photos d’une victime de Daech.

– *Peines disciplinaires.* Pour faire suite à une recommandation de la déontologue de l’Assemblée, MM. Robert (MoDem) (Réunion, 7^e) et Ruffin (FI) (Somme, 1^e) ont retiré leur publication qui créait une confusion entre l’exercice de leur mandat et des intérêts privés. Ce manquement à l’article 79 du règlement de l’Assemblée a été sanctionné par un rappel à l’ordre simple du président de Ruyg (art. 72). M. Ruffin a été rappelé à l’ordre avec inscription au procès-verbal (art. 71, 2^o) le 7 décembre pour avoir revêtu, en séance, un maillot de football.

– *Refus de pénétrer sur le territoire d’un État étranger.* Sept élus, dont quatre députés du groupe FI, souhaitant rencontrer le dirigeant palestinien Marwan Barghouthi, se sont vu refuser l’entrée sur le territoire d’Israël (*Le Point*, 14-11).

INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE

– *Cumul de l’indemnité parlementaire avec une rémunération publique.* Le Conseil d’État indique, en premier lieu, que, si l’article 4 de l’ordonnance du 7 novembre 1958 dispose que « l’indemnité parlementaire est exclusive de toute rémunération publique » (sauf

dans le cas où le cumul des fonctions publiques est accepté : professeurs de l'enseignement supérieur ; ministre des cultes dans les départements d'Alsace-Moselle (art. 12), il n'a pas eu pour effet d'interdire (jusqu'à ce qu'il en soit décidé ainsi par la loi du 11 octobre 2013) (art. LO 145 du code électoral) aux parlementaires de percevoir des rétributions pour leur participation aux travaux d'organismes extérieurs au Parlement. En second lieu, dans le cas où des indemnités auraient été versées après l'entrée en vigueur de la loi du 11 octobre 2013, le Conseil d'État indique les modalités selon lesquelles le remboursement des sommes indûment versées pourrait être réclamé (avis n° 393531 du 19 octobre).

– *Le nouveau régime de l'avance mensuelle de frais de mandat (AMFM)*. Après la suppression de l'IRFM décidée par la loi du 15 septembre 2017, les assemblées se sont dotées de nouvelles règles. En application de l'article 4 *sexies* de l'ordonnance du 17 novembre 1958, « le bureau de chaque assemblée, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, définit le régime de prise en charge des frais de mandat et arrête la liste des frais éligibles ». Les nouvelles règles baignent dans une ambiance de « clarté obscure », pour reprendre Corneille.

I. À l'Assemblée nationale, l'arrêté 12/XV du 29 novembre 2017 du bureau détermine, en premier lieu, les dépenses insusceptibles d'être prises en charge au titre des frais de mandat. On y trouve notamment les dépenses personnelles, celles se rapportant à une activité professionnelle, l'achat d'un bien immobilier (la permanence), ou encore l'achat d'un véhicule (mais, ici,

seulement dans l'année précédant la date fixée pour le terme de la législature).

En deuxième lieu, selon un découpage rendant l'ensemble parfois complexe à saisir, sont distinguées, secteur par secteur, les dépenses étant 1) prises en charge directement par l'Assemblée, 2) remboursées sur justificatif ou 3) imputables sur l'AMFM de 5 373 euros net au 1^{er} janvier.

Pour cette AMFM, tout député est tenu d'enregistrer l'ensemble des dépenses réglées selon un plan de classement normalisé, de classer tous les justificatifs y afférents selon le même plan et de conserver ceux-ci. Toutefois, cette règle n'est pas absolue puisqu'une enveloppe de 600 euros par mois au maximum de paiements sans justificatif est instituée.

En troisième lieu, l'utilisation de cette AMFM est soumise à un contrôle du déontologue en cours d'exercice par le biais d'un tirage au sort, l'objectif étant que tout député soit contrôlé au moins une fois au cours d'une même législature. Si le déontologue peut obtenir communication de toute pièce justificative, les députés ne sont pas tenus de lui fournir des informations confidentielles couvertes par un secret protégé par la loi ou relatives à l'identité de tierces personnes. L'existence de cette zone grise a été critiquée par le déontologue en exercice, notre collègue Mme Roblot-Troizier (*Le Monde*, 7-12). En cas de manquement constaté, le député est tenu de rembourser les dépenses indûment prises en charge.

II. Les règles concernant le Sénat ont été fixées par l'arrêté 2017-272 du bureau et 2017-1202 de la questure, en date du 7 décembre 2017. Aux côtés des frais de mandat pris en charge directement par le Sénat, les sénateurs bénéficient d'une

AMFM de 5 900 euros net au 1^{er} janvier 2018.

Les justificatifs de dépense (et, là aussi, une utilisation libre – qui doit être justifiée par l'impossibilité d'avoir un justificatif – est garantie pour 885 euros par mois) sont examinés par le comité de déontologie parlementaire (pouvant être assisté par une expertise extérieure), qui veille à ce que chaque sénateur ait fait l'objet d'un examen de sa situation durant son mandat.

172 – *Régime de retraite des députés et régime d'aide au retour à l'emploi des députés.* Par décision du bureau du 8 novembre, ces régimes seront, à compter du 1^{er} janvier 2018, alignés sur ceux, respectivement, du régime de retraite de droit commun et du régime des salariés.

– *Reversement par les députés du reliquat de l'IRFM non dépensée.* À la suite de l'obligation fixée en 2015, 3,5 millions d'euros ont été reversés par les députés pour la part non consommée de l'IRFM perçue entre 2012 et 2017 (*Le Monde*, 12-12).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

IRRECEVABILITÉ

– *Bibliographie.* A. de Montis et P. Jensei Monge, « Le Sénat et le renouveau de l'article 41 de la Constitution », *RFDC*, 2017, p. 861.

JOURNAL OFFICIEL

– *Règles de féminisation et de rédaction des textes publiés.* En vue du « renforcement » de l'égalité, la circulaire du Premier ministre datée du 21 novembre indique que les textes désignant la

personne titulaire de la fonction en cause doivent être accordés au genre de cette personne; concernant les actes de nomination, l'intitulé des fonctions tenues par une femme doit être systématiquement féminisé, sauf lorsque cet intitulé est épïcène. En revanche, la circulaire s'oppose à l'écriture dite inclusive, car les administrations relevant de l'État doivent se conformer aux règles grammaticales et syntaxiques, notamment « pour des raisons d'intelligibilité et de clarté de la norme ».

V. *Premier ministre.*

LOI

– *Bibliographie.* D. Fallion, « Le juge et l'abrogation de la loi », *RFDC*, 2017, p. 865; E. Landros-Foumalès, « La publication des avis du Conseil d'État au gouvernement sur les projets de loi », *D.*, 2017, p. 1984; A. Vidal-Naquet, « La transformation de l'écriture de la loi: l'exemple de la loi sur la République numérique », *Les Nouveaux Cahiers du cc*, n° 57, 2017, p. 49.

– *Promulgation médiatisée.* Face aux caméras de télévision (cette *Chronique*, n° 164, p. 194), M. Macron a promulgué, le 30 octobre, la loi 2017-1510 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, en présence du ministre de l'Intérieur et du secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement (*JO*, 31-10). L'absence de la garde des Sceaux a été remarquée, au moment où les pouvoirs de l'autorité judiciaire sont accrus. Ce cérémonial a de nouveau été sollicité le 30 décembre pour les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, ainsi que pour la loi mettant fin à la recherche et à l'exploitation des hydrocarbures (*JO*, 31-12).

V. *Conseil constitutionnel. Habilitation législative. Loi de finances. Loi de financement de la sécurité sociale. Pouvoir réglementaire.*

LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

– *Conformité de la loi de financement pour 2018.* Sur saisine des députés d'opposition (LR et les trois groupes de gauche), le Conseil constitutionnel s'est prononcé, le 21 décembre, sur la conformité de ladite loi. Celle-ci a été validée (756 DC) et fait l'objet d'une promulgation médiatisée, le 30 décembre (*JO*, 31-12), notamment l'article 8 (hausse de la contribution sociale généralisée; revenus d'activité des travailleurs du secteur privé). À l'opposé, des cavaliers sociaux ont été débusqués: disposition prévoyant la remise d'un rapport (art. 38 et 48) ou ayant un effet trop indirect sur les dépenses des régimes obligatoires (art. 52, 58, § III-IV, et 71).

LOI DE FINANCES

– *Bibliographie.* P. Chavy, « L'encaissement des initiatives parlementaires en matière financière en France et au Royaume-Uni: une perspective historique et comparative », *RDP*, 2017, p. 1273.

– *Conformité de la loi de finances pour 2018.* Le premier budget du quinquennat a été déclaré conforme par le Conseil constitutionnel, le 28 décembre (758 DC), sur rapport de plusieurs rapporteurs, fait particulier, à quelques dispositions près. La réforme de la taxe d'habitation a été validée au regard du principe d'égalité devant les charges publiques (art. 13 de la Déclaration de

1789). De la même façon, l'autonomie financière des collectivités territoriales (art. 72-2 C) a été préservée, au motif que le dégrèvement constaté est entièrement pris en charge par l'État (§ 17) et qu'un mécanisme garantissant l'autonomie financière des communes est prévu (§ 19). Cependant, le Conseil s'est reconnu la possibilité de réexaminer la situation des contribuables restant assujettis à la taxe d'habitation dans le cadre d'une réforme annoncée de la fiscalité locale (§ 15). Il a par ailleurs jugé que, si la part des ressources propres dans l'ensemble des ressources des communes devenait inférieure au seuil minimal déterminé par l'article LO 1114-3 du code général des collectivités territoriales, « il appartiendrait à la loi de finances pour la deuxième année suivant celle de ce constat d'arrêter les mesures appropriées pour rétablir le degré d'autonomie financière des communes au niveau imposé par le législateur organique » (§ 19). Au surplus, le Conseil a censuré l'article 85 du projet de budget issu de l'amendement dit Collomb (*v. Séance*) prévoyant des avantages fiscaux à la métropole de Lyon et à la région Auvergne-Rhône-Alpes, en méconnaissance du principe d'égalité entre collectivités (§ 109). En dernière analyse, des cavaliers législatifs ont été frappés d'inconstitutionnalité (§ 132-144).

– *Conformité de la première loi de finances rectificative pour 2017.*

I. L'antienne de la lenteur de la procédure législative mérite parfois d'être relativisée. On s'en convaincra avec l'adoption du premier projet de loi de finances rectificative pour 2017 (dit *Blitz*).

Ce texte (visant essentiellement à instituer une nouvelle taxe destinée à

compenser le manque à gagner provoqué par l'annulation de la taxe sur les dividendes décidée par le Conseil constitutionnel) (v. *Conseil constitutionnel*) a été adopté à une vitesse supersonique. Délibéré le jeudi 2 novembre en conseil des ministres (le mercredi 1^{er} étant férié), la commission des finances a été saisie du texte à midi et le ministre de l'Économie et des Finances auditionné l'après-midi même. Après examen des articles par la commission, le 3 novembre, il a été adopté par l'Assemblée nationale le 6. Après l'échec de la commission mixte paritaire, le 10 novembre, peu après 9 heures, le texte a été examiné à l'Assemblée en nouvelle lecture en commission le même jour, à 10 h 30, puis en séance publique, le 13 novembre. Le Conseil a estimé que le droit d'amendement n'avait pas été méconnu puisque, « si, en nouvelle lecture, après l'échec de la commission mixte paritaire, le délai de dépôt des amendements en commission a été particulièrement bref, les dispositions du texte servant de base à ces amendements étaient connues dès l'issue de l'examen du projet de loi par le Sénat, en première lecture » (§ 18) (755 DC) (v. *Conseil constitutionnel*).

II. La loi 2017-1640 du 1^{er} décembre a été promulguée après déclaration de conformité (755 DC) (*JO*, 2-12). La surtaxe exceptionnelle des trois cent vingt plus grandes entreprises respecte le principe d'égalité devant les charges publiques (art. 13 de la Déclaration de 1789), selon une jurisprudence classique. Le gouvernement a pu, de la sorte, rembourser le montant de la taxe sur les dividendes censurée, le 6 octobre, par le Conseil (660 QPC). Il a jugé qu'était sans incidence la circonstance que les nouveaux redevables de cette contribution ne soient pas tous bénéficiaires

des dégrèvements ou remboursements de la taxe invalidée.

– *Conformité de la seconde loi de finances rectificative pour 2017*. Le Conseil constitutionnel a censuré deux cavaliers législatifs étrangers à une loi de finances : publicité d'informations relatives aux bénéficiaires d'aides d'État à caractère fiscal (art. 24) ; accessibilité des données de l'administration fiscale relatives aux valeurs foncières déclarées (art. 29). Pour le surplus, le Conseil a validé les dispositions contestées (759 DC).

MAJORITÉ

– *Comité de la majorité*. Le 28 novembre s'est tenue à l'hôtel de Matignon la première réunion dudit comité. Étaient présents le président de l'Assemblée nationale, les présidents des groupes REM et MoDem, MM. Castaner et Bayrou, ainsi que des ministres (*BQ*, 29-11).

V. *Gouvernement. Premier ministre. Président de la République*.

MINISTRES

– *Condamnation définitive*. Mme Benguigui, ancienne ministre de la Francophonie, a été condamnée définitivement (cette *Chronique*, n° 160, p. 173), après le rejet de son pourvoi en cassation par la Cour de cassation, le 2 novembre, pour ses omissions dans ses déclarations de patrimoine et d'intérêts. Outre le rejet d'une question prioritaire de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 163, p. 165), la sanction s'élève à un an d'inéligibilité, deux ans de prison avec sursis et 5 000 euros d'amende (*BQ*, 23-11).

– *Déclarations de situation patrimoniale.* Celles-ci ont été rendues publiques le 15 décembre (*Le Monde*, 17-12).

– *Emploi de membres de la famille.* Le décret 2017-1803 du 28 décembre est relatif au remboursement par un ministre des sommes versées en violation de l’interdiction d’emploi de ces personnes comme membres de son cabinet (*JO*, 30-12) (cette *Chronique*, n° 163, p. 178).

– *Emprise présidentielle.* Outre la réduction significative du nombre de membres des cabinets ministériels (cette *Chronique*, n° 163, p. 178), le chef de l’État a pris l’habitude de recevoir les candidats aux fonctions de directeur d’administration centrale avant leur nomination en conseil des ministres (art. 13 C), en l’absence du ministre intéressé (*Le Monde*, 17/18-12) (cette *Chronique*, n° 163, p. 173).

– *Évaluation de la démission?* « Je me donne un an pour voir si je suis utile, a indiqué M. Hulot. Ma ligne rouge, c’est l’instant où je me renierai » (entretien au *Monde*, 29/30-10). Il est vrai que les interrogations se sont multipliées, qu’il s’agisse de la réduction de la part de l’électricité d’origine nucléaire (conseil des ministres du 7 novembre), de la reconduction de l’autorisation de l’herbicide glyphosate pendant une nouvelle période de cinq ans (Commission européenne, 27 novembre) ou des états généraux de l’alimentation (21 décembre). « Je suis 100 % en phase » avec le Premier ministre, devait déclarer, cependant, l’intéressé (*Le Monde*, 23-12).

– *Ministre « à titre personnel ».* Mme Buzyn s’est déclarée favorable, le 22 octobre, à la procréation médica-

lement assistée (PMA), à ce titre discutable du dédoublement, ouverte à toutes les femmes (*Le Monde*, 24-10) (cette *Chronique*, n° 147, p. 182).

– *Responsable national d’un parti politique.* M. Castaner, élu délégué national du mouvement La République en marche, le 18 novembre, est demeuré membre du gouvernement, à l’issue du remaniement opéré par le décret du 24 novembre. La volonté du chef de l’État s’est prononcée en ce sens, selon la pratique de la V^e République.

– *Solidarité.* L’affaire de l’utilisation de l’herbicide glyphosate a été à l’origine d’une cacophonie entre MM. Hulot, Travert et Mme Buzyn (*Le Figaro*, 25-10).

De manière insolite, quatre ministres (MM. Le Maire, Hulot, Le Drian et Mme Vidal) ont plaidé pour une taxe européenne sur les transactions financières afin de lutter contre le réchauffement de la Terre (*Le Journal du dimanche*, 10-12).

MISSION D’INFORMATION

– *Missions « flash ».* Plusieurs missions de ce type ont été créées en octobre et novembre à l’Assemblée. L’intérêt d’une telle mission, effectuée pendant une période courte (en l’espèce, quinze jours) par un élu ou deux, est de faire un rapide état des lieux et de formuler des pistes de travail pour une future mission d’information.

V. *Conseil des ministres. Cour de justice de la République. Gouvernement. Partis politiques. Premier ministre. Président de la République. Questions au gouvernement.*

NOUVELLE-CALÉDONIE

– *Membre associé de l’Unesco*. La Nouvelle-Calédonie est devenue membre associé de cette organisation internationale, le 30 octobre (*Le Monde*, 1^{er}/2-11).

V. *Mission d’information*.

ORDRE DU JOUR

– *Adaptation*. Les propositions de la conférence des présidents relatives à l’ordre du jour sont généralement acceptées sans discussion et sans vote. Celle relative à l’ordre du jour du 27 novembre concernant une proposition de résolution visant à promouvoir les symboles de l’Union européenne a été contestée par M. Mélenchon. Elle a été mise aux voix et adoptée (séance du 7 novembre).

176

– *Journée mensuelle réservée aux groupes d’opposition et aux groupes minoritaires (art. 48, al. 5 C)*.

I. À l’Assemblée nationale, les deux propositions de loi du groupe d’opposition LR ont fait l’objet de motions de renvoi en commission (séance du 12 octobre); une proposition de loi et une proposition de résolution du groupe minoritaire MoDem ont été adoptées (séance du 30 novembre); deux propositions de loi issues du groupe d’opposition UDI, Agir et Indépendants ont été adoptées, les deux autres écartées à la suite de l’adoption d’une motion de renvoi en commission et d’une motion de rejet préalable (séance du 7 décembre).

II. Au Sénat, indépendamment de l’organisation de débats interactifs, la proposition du groupe minoritaire UC (séance du 26 octobre) et celle du groupe

d’opposition SR (séance du 22 novembre) ont été adoptées. Les textes du groupe d’opposition Communiste, républicain, citoyen et écologiste ont été rejetés (séance du 13 décembre).

V. *Assemblée nationale. Groupes. Sénat*.

PARLEMENT

– *Bibliographie*. M. Cointet, *Histoire des 16. Les premières femmes parlementaires en France*, Paris, Fayard, 2017; G. Toulemonde et E. Cartier (dir.), *Le Parlement et le Temps*, propos conclusifs J. Gicquel, Paris, LGDJ, 2017; Ph. Blachère et J.-É. Gicquel, « Le Parlement français repensé à l’aune de l’Union européenne », in B. Bonnet (dir.), *Traité des rapports entre ordres juridiques*, Paris, LGDJ, 2017, p. 439; J.-É. Gicquel, « Droit bancaire et financier : le Parlement français a-t-il encore son mot à dire ? », *Mélanges Jean Daigre*, Paris, Lextenso, 2017, p. 681; C. Riou, « L’influence des groupes de pression en France et au niveau de l’Union européenne dans l’élaboration de la législation fiscale », *RFFP*, 2017, p. 1.

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Bibliographie*. G. Toulemonde, « Les parlementaires en mission à la demande du Premier ministre », *RDP*, 2017, p. 1303.

– *Nominations*. M. Taquet, député (REM) (Hauts-de-Seine, 2^e), a été chargé, par décret du 15 novembre, d’une mission en vue de formuler des propositions de simplifications administratives pour les personnes handicapées (*JO*, 16-11). M. Paris, député (REM) (Côte-d’Or, 5^e), s’est vu confier la préfiguration de l’Agence nationale des travaux d’intérêt général (décret du 18 décembre) (*JO*, 19-12).

PARTIS POLITIQUES

– *Bibliographie*. C. Cutajar, « La transparence du financement des partis politiques reste à parfaire », *JCP G*, 13-11, p. 1183.

– *Naissance du Mouvement radical social-libéral*. Le 9 décembre, jour anniversaire de la loi de 1905 de séparation des Églises et de l'État, le Parti radical valoisien et le Parti radical de gauche ont fusionné, mettant un terme à la scission de 1972, et donné naissance audit mouvement. Ce dernier est coprésidé par Mme Pinel et M. Hénart (*BQ*, 11-12) (cette *Chronique*, n° 164, p. 172).

– *Sanctions de membres*. Les ministres MM. Darmanin et Lecornu ainsi que les députés MM. Riester et Solère ont été exclus formellement, le 31 octobre, du parti Les Républicains, pour leur entrée au gouvernement et dans la majorité présidentielle. En revanche, le départ du Premier ministre, M. Philippe, est simplement acté (*Le Figaro*, 1^{er}-11). L'entrée au gouvernement de M. Dussopt, député (NG), a provoqué, sur-le-champ, son exclusion du Parti socialiste, le 24 novembre, au moment même où M. Guillaume, président du groupe socialiste au Sénat, lui adressait... ses compliments (*Le Monde*, 30-11). En revanche, Mme Victory, remplaçante du nouveau secrétaire d'État, s'est inscrite au groupe NG, le 24 décembre (*JO*, 27-12).

V. Sénat.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Délégalisation*. La désignation d'une autorité administrative, chargée d'assister le comité de surveillance des investissements d'avenir, revêt un

caractère réglementaire (art. 8, § IV, de la loi du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010), a jugé, de façon classique, le Conseil constitutionnel (2017-270 L) (*JO*, 11-1) (cette *Chronique*, n° 162, p. 195).

V. Loi.

PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie*. E. Matutans, « Les causes des échecs répétés des anciens premiers ministres à l'élection présidentielle », *RPP*, 2017, p. 318.

– *Continuité de rites républicains*. M. Philippe, Premier ministre du « nouveau monde », a été élevé, par M. Macron, au terme du conseil des ministres, le 22 octobre, au grade de grand-croix de l'ordre national du Mérite (*BQ*, 23-10). De la même façon, l'intéressé devait planter dans le jardin de Maignon un arbre fruitier, le 28 novembre, en l'espèce un pommier, à l'unisson de ses racines normandes (*BQ*, 29-11) (cette *Chronique*, n° 117, p. 188).

– *Délocalisation du cabinet*. À l'occasion de la conférence nationale des territoires, M. Philippe, accompagné de collaborateurs, s'est rendu à Cahors et dans d'autres communes du Lot, trois jours à partir du 14 décembre (*Le Monde*, 16-12).

– *Séminaire gouvernemental*. Pour la troisième fois (cette *Chronique*, n° 164, p. 197), les membres du gouvernement se sont réunis, d'une manière informelle, le dimanche 8 octobre, en séminaire. Pour M. Philippe, revendiquant sa qualité de « chef d'orchestre » (*ibid.*), chacun d'entre eux doit « connaître sa partition » : « Si l'on veut continuer à

réparer le pays, ça exige une très bonne coordination et une très bonne entente » (*Le Monde*, 10-10).

V. *Conseil des ministres. Journal officiel. Ministres. Président de la République.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* J.-N. Jeanneney, *Le Moment Macron*, Paris, Seuil, 2017; M. Caron, « Une intrusion du chef de l'État dans le droit gouvernemental » (réglementation des cabinets ministériels), *AJDA*, 2017, p. 1494; A. Viala, « Le macronisme ou le spectre de l'épistocratie », *Le Monde*, 19-10.

178

– *Ancien président.* M. Hollande a remporté, le 28 octobre, le Grand Prix 2017 de l'humour politique pour l'essentiel de ses traits d'humour (*BQ*, 29-11).

– *Autorité:* « *Je fais ce que j'ai dit* ». Au cours de son entretien avec des journalistes, le 15 octobre, le chef de l'État a réitéré sa détermination (cette *Chronique*, n° 164, p. 198): « Je fais ce que je dis, ça surprend peut-être, ça contrarie certains » (*Le Monde*, 17-10). En un mot: « Je ne suis pas arrogant, je suis déterminé », avait-il précisé dans l'entretien à *Der Spiegel*, deux jours plus tôt. En déambulant dans le palais de l'Élysée avec un journaliste de France 2, le 17 décembre, le chef de l'État reprendra ce leitmotiv: « Je fais ce que j'ai dit, ça faisait peut-être longtemps que ce n'était pas arrivé », en observant, à propos de la réforme du code du travail: « J'ai pris mes responsabilités. J'ai pris la décision la plus importante qui avait été évitée en France depuis vingt ans », dans l'attente de celle annoncée de l'audiovisuel public (*Le Monde*, 19-12).

– *Chanoine d'honneur de la basilique Saint-Jean-de-Latran.* Conformément à la tradition, le président Macron a officiellement accepté ce titre. La date de la prise de possession n'a pas été indiquée (*La Croix*, 3-10).

– *Chef des armées.* « D'ici mi-, fin février, nous aurons gagné la guerre en Syrie », a affirmé le président Macron (entretien sur France 2, 17-12). Après avoir visité la base nationale française d'Abou Dhabi, le 9 novembre, dont les forces ont participé à la lutte contre Daech, celui-ci s'est soucié du conflit sahélien, en Afrique (cette *Chronique*, n° 164, p. 1999). À cet égard, il a œuvré pour la mise en place du G5 Sahel anti-djihadiste, du point de vue de son financement et de son soutien politique.

– *Consultations.* En vue d'une modification de la loi relative à l'élection des représentants français au Parlement européen (le retour à une seule circonscription électorale), le Président a reçu les responsables des partis représentés au Parlement, à partir du 20 novembre (*BQ*, 20-11) (cette *Chronique*, n° 163, p. 163) (v. *Résolution*).

– *Engagement présidentiel.* « Je veux que leur visage ait changé d'ici la fin du quinquennat », a souhaité, à propos des quartiers en difficulté, M. Macron, le 14 novembre à Tourcoing (*BQ*, 15-11) (cette *Chronique*, n° 164, p. 200).

– *Entretien avec des journalistes.* Pour la première fois, cinq mois après son entrée en fonction, le président Macron a accordé un entretien à trois journalistes de TFI et LCI, le 15 octobre (*Le Monde*, 17-10).

– « *Grande cause du quinquennat* ». M. Macron décrète, lors de la Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes, le 26 novembre, l'égalité entre les sexes « grande cause nationale du quinquennat » (*BQ*, 27-11).

– *Le parler franc*. En déplacement à Égletons (Corrèze), le 4 octobre, le Président s'en est pris à des manifestants qui protestaient contre le sort réservé aux salariés d'une société en difficulté (cette *Chronique*, n° 163, p. 163): « Il y en a certains, au lieu de foutre le bordel, ils feraient mieux d'aller regarder là où ils pourraient avoir des places » (*Le Monde*, 6-10). Cet écart de langage, venant après celui tenu devant la communauté française d'Athènes (cette *Chronique*, n° 164, p. 201), a été évoqué lors de son entretien avec des journalistes à l'Élysée, le 15 octobre: « J'assume totalement ce qui a été dit », répliquera M. Macron, estimant que le mot qui appartient « au registre populaire, comme dit l'Académie française », avait été sorti de son « contexte »: « Je n'ai pas cherché à humilier [...]. Je considère l'ensemble de mes compatriotes » (*Le Figaro*, 16-1).

– *Ministres*: « *Je veux des gens qui agissent* ». À l'allant présidentiel doit correspondre l'entrain des ministres, selon l'esprit de M. Macron. Dans son entretien précité du 17 décembre, celui-ci s'est expliqué: « On est tous les jours les mains dans la glaise, et ça ne peut pas être parfait du jour au lendemain [...]. J'ai besoin de gens qui vivent dans le creux de leur ventre la nécessité de changer, de prendre des décisions, d'aller les expliquer et de faire. Je ne veux pas de gens qui soient assis et contents d'être ministres. Je

veux des gens qui agissent » (*Le Figaro*, 18-12).

– *Mode de communication innovante*. Sur France 2, le président Macron s'est livré, le 17 décembre, avec M. Laurent Delahousse, à un exercice inédit, en marchant depuis son bureau de l'Élysée jusqu'au hall d'entrée du palais, dans son second entretien avec un journaliste (*Le Figaro*, 18-12).

– « *One Planet Summit* ». Le président Macron accueille, le 12 décembre, deux ans après l'accord de la COP21, des chefs d'État et de gouvernement, dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique. Dans une interview accordée à la chaîne américaine CBS, il avait préalablement, en anglais, interpellé le président Trump s'agissant de sa « responsabilité devant l'histoire » (*BQ*, 13-12).

– *Pouvoir de nomination (art. 13, al. 5 C)*. Par un arrêt « Président du Sénat », rendu par le Conseil d'État le 13 décembre, le décret du 26 avril portant nomination de M. Vigouroux à la présidence de la commission prévue à l'article 25 C a été validé, nonobstant le fait que la commission sénatoriale des lois ne s'était pas réunie (cette *Chronique*, n° 162, p. 176). À cet effet, le président Larcher estimait que le moment opportun était celui de la reprise des travaux parlementaires après les scrutins nationaux de 2017, alors que la commission de l'Assemblée s'était prononcée dès le 21 février. « Il appartient au seul président de la République [...] de procéder à la nomination du président de la commission indépendante », estime le juge. Par suite, « il lui revenait d'exercer sa compétence », dès lors que ces

fonctions étaient vacantes à la date du décret attaqué. Le refus réitéré de réunir la commission sénatoriale, dans « un délai raisonnable » suivant l'annonce du nom de la personnalité pressentie, « ne pouvait faire obstacle à l'exercice par le président de la République de ses prérogatives constitutionnelles » (v. *Loi*).

180

– *Président législateur et État de droit*. Outre la promulgation médiatisée (v. *Loi*), le président Macron a argué pour la conformité de la loi du 30 octobre renforçant la sécurité publique et la lutte contre le terrorisme, qui a pris le relais de l'état d'urgence. Il s'est notamment rendu, le lendemain, de manière inédite pour un chef d'État français, à Strasbourg, à la Cour européenne des droits de l'homme pour la défendre.

– *Répartition des rôles avec le Premier ministre*. Au Premier ministre la charge des « décisions quotidiennes », au président de la République celle des « décisions stratégiques », selon le chef de l'État (entretien susvisé du 15 octobre) (*Le Figaro*, 16-10).

– *Souveraineté de l'État*. « De la même façon que je n'accepte qu'aucun autre dirigeant ne me donne des leçons sur la manière de gouverner mon pays [...], je crois à la souveraineté des États », a déclaré le président Macron à l'occasion de la visite du maréchal Sissi à Paris, le 24 octobre. À ce titre, il s'est refusé de « donner des leçons, hors de tout contexte », à son homologue égyptien en matière de droits de l'homme (*Le Monde*, 26-10). Dans le même ordre d'idées, le chef de l'État avait estimé, à propos de la Catalogne, qu'« un État de l'Union européenne n'a pas de leçon à donner à un autre; le seul interlocuteur

de la France est M. Rajoy », président du gouvernement espagnol (*Le Monde*, 3-10).

– *Vie privée*. Le président Macron a fêté son quarantième anniversaire au château de Chambord, le 21 décembre (*Le Monde*, 17/18-12).

– *Vision de la France*. Pour le chef de l'État, « en forçant le trait, on pourrait dire que la France est un pays de monarchistes régicides, ou encore que les Français élisent un roi mais qu'ils veulent à tout moment pouvoir le renverser » (entretien à *Der Spiegel*, 13-10).

– *Vœux*. Le Président a présenté ses vœux aux Français, le 31 décembre. Puis il a innové en publiant sur Twitter une vidéo adressée plus spécialement à « la jeunesse » (*Le Figaro*, 2-1).

V. *Conseil des ministres. Gouvernement. Ministres. Premier ministre. République*.

QUESTION PRÉALABLE

– *Vote*. Les textes financiers ont tous été rejetés par le Sénat, en nouvelle lecture, par l'adoption de questions préalables : le projet de loi de finances rectificative *Blitz* (séance du 14 novembre); le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (1^{er} décembre); le projet de loi de finances 2018 (19 décembre); et le second projet de loi de finances rectificative (20 décembre).

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

– *Bibliographie*. S. Benzina, *L'Effectivité des décisions QPC du Conseil constitutionnel*, avant-propos L. Fabius,

préface G. Drago, Paris, Dalloz, 2017; C. Severino et M. Fatin-Rouge Stefanini (dir.), *Le Contrôle de constitutionnalité des décisions de justice : une nouvelle étape après la QPC ?*, DICE.Univ-AMU.fr, 2017; J.-H. Stahl et C. Maugué, *La Question prioritaire de constitutionnalité*, 3^e éd., Paris, Dalloz, 2017; C. Aguilon, « Portée potentielle et portée effective de l'interprétation jurisprudentielle de la notion de changement de circonstances », *RFDC*, 2017, p. 531; A. Chauvet, « La qualification juridique des droits et libertés que la Constitution garantit », *ibid.*, p. 583; J. Bonnet et A. Roblot-Troizier, « La concrétisation des contrôles de la loi », *RFDA*, 2017, p. 821; P. Giraud, « La délimitation de l'objet du contrôle de constitutionnalité et l'influence du litige *a quo* : réflexions sur l'émergence d'un contrôle de constitutionnalité situé en QPC », *RDP*, 2017, p. 931; B. Stirn, « Le non-renvoi des questions prioritaires de constitutionnalité », Conseil-Etat.fr, 27-10.

– *Abrogation avec effet différé*. Entraîne des conséquences manifestement excessives l'abrogation de dispositions législatives ayant pour effet de priver de la possibilité d'obtenir l'effacement de leurs données personnelles l'ensemble des personnes inscrites dans un fichier d'antécédents judiciaires qui ont bénéficié d'un acquittement, d'une relaxe, d'un non-lieu ou d'un classement sans suite. La date d'abrogation est reportée au 1^{er} mai 2018 (670 QPC) (*JO*, 29-10). La date de prise d'effet de l'abrogation d'une disposition relative à l'assiette de la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision est reportée au 1^{er} juillet 2018 (669 QPC) (*JO*, 27-10).

– *QPC en contentieux électoral*. Selon une jurisprudence désormais classique, le Conseil constitutionnel peut trancher, dans le cadre d'un litige électoral, une contestation sous la forme d'une QPC sans être saisi à cet effet par le Conseil d'État ou la Cour de cassation (4999/5007/5078 et 5256 AN QPC) (*JO*, 17-11).

V. *Conseil constitutionnel. Droits et libertés*.

QUESTIONS AU GOUVERNEMENT

– *Diffusion*. Elles sont diffusées, depuis octobre, sur la chaîne parlementaire LCP, et non plus, comme c'était jusqu'ici le cas, sur France 3. Selon la première chaîne, la part d'audience moyenne serait de 1,4 %, soit trois fois plus qu'à la même période de la saison précédente (*Le Point*, 28-11).

La pérennité des deux séances hebdomadaires de questions au gouvernement a été remise en cause par M. de Rugy. Dans une ambiance de chahut, il a considéré que, « si, à chaque fois qu'un député pose une question, les députés des autres groupes couvrent de leur voix les propos qu'il tient, alors nous arrêterons les séances de questions au gouvernement, car elles n'auront plus aucun intérêt » (séance du 19 décembre).

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. J.-J. Chevalier, G. Carcassonne, O. Duhamel et J. Benetti, *Histoire de la V^e République, 1958-2017*, 16^e éd., Paris, Dalloz, 2017; R. Ghevontian, *Les Grandes Dates de la V^e République*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 2017; « Fait religieux et laïcité » (dossier), *AJDA*, 2017, p. 1367.

– *Note*. F. Dieu, sous cc, 2 juin 2017, 2017-633 QPC, *Constitutions*, 2017, p. 413.

– *Laïcité*. Après avoir présidé les funérailles nationales de Jean d’Ormesson, aux Invalides, le 8 décembre, M. Macron a participé, le lendemain, jour anniversaire de la loi de 1905, à l’hommage populaire rendu à Johnny Hallyday. Devant le parvis de l’église de la Madeleine à Paris, il lui a rendu hommage (*Le Monde*, 11-12). Seul précédent: M. Sarkozy avait prononcé l’éloge funèbre de Philippe Séguin en l’église Saint-Louis des Invalides, en janvier 2010 (*Le Figaro*, 9/10-12).

182

Le Conseil d’État, dans un arrêt rendu le 25 octobre « Fédération morbihannaise de la libre pensée », a estimé que la statue de Jean-Paul II édiflée sur un lieu public à Ploërmel était contraire au principe de laïcité, en raison de la croix qu’elle comporte, mais non point l’arche, au sens de l’article 28 de la loi de 1905 (*AJDA*, 2017, p. 2041).

V. *Président de la République*.

RÉSOLUTION (ART. 34-I C)

– *Le drapeau européen*. L’Assemblée nationale a adopté, le 27 novembre, la proposition de résolution déposée par M. Ferrand, au nom du groupe REM, reconnaissant ce drapeau dans l’hémicycle, qui était contestée par M. Mélenchon (FI) (*BQ*, 29-11).

V. *Assemblée nationale*.

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie*. J. Benetti, B. Mathieu et M. Verpeaux (dir.), *Révision de la Constitution: mode d’emploi*, propos

conclusifs J. Gicquel, Paris, Dalloz, 2017.

SÉANCE

– *Demande de seconde délibération par le président de la commission des finances*. L’adoption, à l’Assemblée nationale, de l’amendement dit Collomb modifiant le régime fiscal de la métropole de Lyon et de la région Auvergne-Rhône-Alpes a suscité des tensions. Fait rare, le président de la commission des finances a demandé une seconde délibération en application de l’article 101, alinéa 2, du règlement de l’Assemblée (séance du 16 novembre). L’adoption de l’amendement a été maintenue (séance du 20 novembre) (v. *Loi de finances*).

– *Modernisation*. Les décisions prises, à titre expérimental, par la conférence des présidents du Sénat en vue de moderniser la séance publique ont été présentées en séance, le 10 octobre. D’une part, de nombreuses annonces, jusqu’ici lues dans l’hémicycle, seront désormais adressées par voie de courriel. D’autre part, les conclusions de la conférence des présidents ne seront plus lues intégralement mais disponibles pendant la séance (par courriel, dans les couloirs d’accès et auprès des huissiers) et, en l’absence d’observation, considérées comme adoptées à l’issue de la séance. Ces mesures pourraient entrer en vigueur définitivement au début de l’année 2018.

– *Présence du drapeau européen à l’Assemblée nationale*. Le bureau de l’Assemblée a confirmé, le 8 novembre, la présence du drapeau européen et du drapeau national dans l’hémicycle et décidé que le drapeau européen avait

également vocation à être présent dans d'autres lieux de l'Assemblée.

– *Prise de parole d'un membre du gouvernement.* Si l'article 31 C dispose que « les membres du gouvernement ont accès aux deux assemblées [et] sont entendus quand ils le demandent », certains usages s'imposent parfois à eux. En l'espèce, concernant l'examen d'une mission lors de la seconde partie de la discussion du projet de loi de finances, la conférence des présidents a prévu que le ministre des Finances, une fois qu'il s'est exprimé le premier en discussion générale, ne peut ensuite répondre aux différents intervenants. Il ne peut le faire que lors de l'examen des amendements. Visiblement excédé, M. Le Maire, après une heure trente d'interventions, a fini par considérer : « On est en train de transformer l'Assemblée nationale en théâtre d'ombres et le ministre en potiche. Prenez une potiche, cela coûtera moins cher au contribuable qu'un ministre de l'Économie et des Finances ! » Un échange interactif a *de facto* alors eu lieu (séance du 16 novembre).

V. *Assemblée nationale. Ordre du jour. Sénat.*

SÉNAT

– *Bibliographie.* Sénat (direction de la séance), *La Séance plénière et l'activité du Sénat 2016-2017* (rapport), 2017.

– *Bureau.* Dans ses séances des 2 et 4 octobre, le Sénat a procédé à la constitution de son bureau : président, M. Lar-cher (LR) (Yvelines) ; vice-présidents, MM. Dallier (LR) (Seine-Saint-Denis), Assouline (S) (Paris), Mme Létard (UC) (Nord), MM. Gabouty (RDSE)

(Haute-Vienne), Mohamed Soilihi (REM) (Mayotte), Mmes Troendlé (LR) (Haut-Rhin), Lienemann (S) (Paris) ; M. Delahaye (UC) (Essonne) ; ques-teurs, MM. Pointereau (LR) (Cher), Lalande (S) (Charente-Maritime) et Capo-Canellas (UC) (Seine-Saint-Denis). Quant aux secrétaires, il y a lieu de relever que, par suite d'un accord entre les présidents de groupe, Mme Schillinger (REM) (Haut-Rhin) remplacera Mme Jouve (RDSE), à com-pter du 1^{er} avril 2018 (JO, 5-10).

– *Comité de déontologie parlemen-taire.* L'arrêté 2017-251 du 9 novembre a modifié l'instruction générale du bureau. L'article XX *ter* dispose désor-mais que « le comité est composé d'un sénateur par groupe politique et d'un président désignés par le prési-dent du Sénat [soit huit membres au total]. La fonction de président est attri-buée au groupe ayant l'effectif le plus important parmi ceux ne s'étant déclara-rés ni groupe d'opposition ni groupe minoritaire et la fonction de vice-président est attribuée au groupe d'opposition ayant l'effectif le plus important ».

– *Composition.* L'entrée en vigueur imminente de la loi anti-cumul du 14 février 2014 (art. L 141-1 du code électoral) avait provoqué la démission de cinq sénateurs (cette *Chronique*, n° 164, p. 205). Le 1^{er} octobre, treize autres sénateurs ont démissionné : M. Pintat (LR) (Gironde) ; Mme des Esgaulx (LR) (Gironde) ; MM. César (LR) (Gironde) ; Anzan (S) (Gironde) ; Boulard (REM) (Sarthe) ; Nègre (LR) (Alpes-Maritimes) ; Baroin (LR) (Aube) ; Rachline (NI) (Var) ; de Raincourt (LR) (Yonne) ; Commeinhes (LR) (Hérault) ; Roustan (NI) (Gard) ; Dupony (LR)

(Calvados); et Mercier (UC) (Rhône) (JO, 1^{er}-10).

À cet égard, à l'instar de certaines pratiques visibles à l'Assemblée nationale, rien n'interdit aux sénateurs restant au palais du Luxembourg de placer des proches fidèles pour exercer la fonction locale que le code électoral les a contraints à céder et, éventuellement, de se faire octroyer, en sus, la fonction de « maire honoraire », justifiant la mise à disposition d'un bureau et d'une secrétaire à la mairie (*Le Monde*, 3-10)...

184 M. Raffarin (LR) (Vienne) a renoncé à l'exercice de son mandat, le 4 octobre (JO, 5-10).

Mme Lefebvre (LR) (Oise) s'est démise de son mandat à compter du 25 novembre (JO, 25-11), à l'instar de Mme Gourault (UC) (Loir-et-Cher), qui a opté, le 2 novembre, pour sa fonction de ministre (cette *Chronique*, n° 164, p. 190). En dernier lieu, trois nouveaux sénateurs parachèvent le processus de transformation du Sénat : M. Bouloux (LR) (Vienne), Mmes Perrot (UC) (Aube) et Vérien (UC) (Yonne) ont été élus à

l'occasion des élections partielles du 17 décembre.

– *Déclaration de rattachement à un parti*. Le bureau a pris acte, le 13 décembre, desdites déclarations dans le cadre de la législation sur le financement de la vie politique (JO, 14-12).

– *Président*. Sans surprise, M. Larcher a été réélu président du Sénat, le 2 octobre, au premier tour de scrutin. Sur 317 suffrages exprimés, il a obtenu 223 voix. Il a devancé largement M. Guillaume (79 voix) et Mme Assassi (15 voix).

– *Semaine de contrôle*. Des débats dits interactifs ont été organisés pendant les semaines de contrôle du Sénat (24-26 octobre et 21-22 novembre), à la demande de groupes ou de commissions. Le demandeur du débat puis le gouvernement ont la parole pendant dix minutes. Ensuite, chaque auteur de question et le gouvernement disposent de deux minutes au maximum.

SUMMARIES

BORDERS

MICHEL FOUCHER

Borders: Rejection, Attachment, Obsession

The return of borders can only come as a surprise for those who had confused the lesser visibility of these sovereign boundaries and their disappearance in a world completely globalized under the influence of the economy. The border marks the necessary boundary between “within” and “without”, which is the basis of any collective political consciousness. And it is the responsibility of the government to “regulate confines” so as to establish civilized relationships with other nations. 185

SABINE DULLIN

The Reawakening of Internal Borders

The article analyses the reawakening of state’s internal borders as so many political levers. It first questions the too simplistic opposition between imperial borders and the borders of the nation-state by showing that the construction of the latter has been characterised by multiple joints. It then asks whether one should be nationalist to fight for secession or refuse to be so to accept to live together in a multinational state. Finally, looking between past and future, it asks why internal borders, which are relics of the past, are being acclaimed today in order to rebuild a grassroots democracy.

JEAN-MARC SOREL

Border Law: A 3D Panorama

Border law is not a uniform legal system. In a synoptic view, it can be declined in three dimensions, literally as it is a volume and not a plane, and figuratively because it shows a great *diversity* in its original meaning and its determinant, a *derogatory* character in relation to

international common law, and a multiplicity of *disputes*. Far from following a sociological evolution that would attenuate its rigidity, in international law border law remains a sign of exception.

CATHERINE WIHTOL DE WENDEN

Borders, Nationalism and Political Identity

The issue of demarcation has served to reinforce the thesis of the sovereignty of the nation-state. Together with geographical boundaries, national identity helps to construct a history that is different within and without the borders, and to introduce a differentiated treatment for those who are considered as not being part of the common nation. Borders are being reintroduced between the states of Europe together with other factors of exclusion such as citizenship law in a context where borders are dramatized to foster identity.

186

FRANÇOIS ALABRUNE

France's Borders

France's land borders, primarily its metropolitan borders, are the result of an age-long political process which developed in various stages and sometimes led to original solutions. The boundaries of France's maritime domain, whose importance lay mainly in their overseas dimension, are the result of a unilateral approach often completed with the negotiation of agreements and guided by the law of the sea.

MYRIAM BENLOLO CARABOT

The Transformation

of the Notion of Borders within the European Union

The European Union has an ambivalent relationship with borders. Within the "area without internal borders", the Union does not use the border to limit its jurisdiction, like the nation-state, but to justify it. It is in fact the crossing of the border which allows the realisation of the said space. The progressive and uncertain formalisation of a "territory" of the Union signals an evolution that is important yet ambivalent regarding the conception of the border which is emerging within this singular legal system.

PASCAL LAMY

The New Borders of the Economy

In the economic order, older borders are disappearing. But new obstacles to exchange are emerging which will be more difficult to reduce,

while a politically-motivated step backwards remain possible, albeit unlikely.

BÉATRICE GIBLIN

Balance of Forces and Border Conflicts

Border conflicts do not aim only to establish a boundary for national sovereignty resulting from a balance of forces eventually acknowledged by the various protagonists. Charged with being the cause of numerous border conflicts, colonial borderlines have changed very little since decolonization. Borders have played a major role in the management of conflicts (civil wars, ethnic or religious disputes) that involve numerous transnational actors.

EL MOUHOUB MOUHOUD

187

The Visible and Invisible Borders of International Migrations

Since the closure of work migration in 1974, the costs of emigration have been borne by the migrants themselves. These excessive costs together with the restrictive and selective policies of the host countries explain why, nowadays, the people who manage to migrate do not come from poor countries and are much more qualified. Yet, migrations paradoxically favour the commercial exchanges and the development of the countries of origin.

ALEXANDRA NOVOSSELOFF

Walls of Separation: An Accumulation of Contradictions

The multiplication of walls of separation since the end of the Cold War symbolises fractures and resistance to globalization. As opposed to the notion of border acknowledged by both sides, walls are by their very essence unilateral acts. They are not only signs of impotence but also additional factors of destabilization. They therefore cannot represent a genuine answer to contemporary crises and threats.

CHRONICLES

KIBESSOUN PIERRE CLAVER MILLOGO

The International Criminal Court: A Controversial Jurisdiction?

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT
AND CÉLINE LAGEOT

Foreign Chronicles

(October 1st – December 31th, 2017)

JEAN GICQUEL AND JEAN-ÉRIC GICQUEL

French Constitutional Chronicle

(October 1st – December 31th, 2017)

VOTRE REVUE **POUVOIRS** EST DÉSORMAIS EN LIGNE !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

En accès libre

- l'intégralité des numéros de 1977 à 2011
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1977
- un accès intégral aux chroniques régulières
- plus de 2 000 articles et 140 numéros à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index des auteurs, etc.

Pour les abonnés

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

POUVOIRS

BULLETIN D'ABONNEMENT

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques
12, rue du Cap-Vert
21800 QUETIGNY

Tél. : 03.80.48.10.33
Fax : 03.80.48.10.34
e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veuillez m'inscrire pour :

- un abonnement de 1 an
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)
- un réabonnement à partir du numéro :
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarifs : 83 € (France) – 90 € (étranger)

M. Mme

Nom :

Prénom :

Adresse :

Code postal : Ville :

Pays :

Téléphone : Fax :

e-mail :

(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)

© « POUVOIRS », AVRIL 2018
ISSN 0152-0768
ISBN 978-2-02-139066-7
CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL
IMPRESSION : CPI FIRMIN-DIDOT AU MESNIL-SUR-L'ESTRÉE
DÉPÔT LÉGAL : AVRIL 2018. N° 139066 (00000)
IMPRIMÉ EN FRANCE

