

Les frontières de l'Etat à l'ère de la globalisation

Par Marthe Fatin-Rouge Stéfanini, Directrice de recherches au CNRS, Aix-Marseille Univ, Université de Toulon, Univ. Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France

Qu'est-ce que la frontière aujourd'hui dans un monde où la circulation des informations, des idées, des modes de vie et l'emploi de l'anglais sont devenus universels ? Si la frontière administrative reste matérialisable, la frontière de l'Etat a été supplantée par une frontière qui se concrétise désormais dans les sas des aéroports, lorsqu'il s'agit de contrôler les papiers d'identité et les bagages. Les enjeux sont alors surtout ceux de la sécurité des transports et du contrôle des entrées et des sorties des individus d'un territoire qui, par exemple en Europe, à travers tel ou tel aéroport, peut symboliser l'espace européen plus que l'espace national sur lequel il se situe. La frontière aujourd'hui a donc tendance à ne plus revêtir la valeur symbolique qu'elle avait autrefois. Le citoyen européen en particulier perçoit les frontières différemment selon qu'il décide de partir en voyage ou qu'il doit payer ses impôts. Si la frontière naturelle de l'Etat est toujours la frontière administrative à l'intérieur de laquelle il sera redevable de l'impôt, cette même frontière n'existera plus matériellement lorsqu'il décidera de visiter une capitale européenne, par exemple, s'il se trouve dans l'espace Schengen. Par ailleurs, suite à divers accords passés entre les Etats en Europe, une frontière se dessine entre les Etats de l'Union européenne et ceux hors de l'Union, les Etats proches de l'Union européenne et ceux en dehors du continent européen.

Au-delà de l'Europe, la frontière ne fait pas l'objet de la même attention selon les situations. La frontière peut-être un lieu à haut risque lorsqu'elle sépare deux Etats entretenant un conflit latent, ou encore un Etat démocratique ou en transition démocratique et un Etat non-démocratique. En matière de terrorisme, les frontières d'un Etat considéré comme vigilant et celles d'un Etat à risque ne font pas non plus l'objet de la même surveillance. Et pour en revenir à l'Europe, l'absence de frontière dans l'espace Schengen pour la circulation des hommes et des marchandises est à la fois un atout et un inconvénient. Si elle permet une libre circulation, elle fait peser sur les Etats ayant à gérer les frontières extérieures communes la charge d'assurer un contrôle aux frontières suffisamment efficace et satisfaisant pour les autres Etats de l'Union européenne. Or, cette gestion, qui peut ne pas être facilitée par la configuration

géographique de l'Etat, est source de contestations et peut donner lieu à la revendication d'un retour aux frontières nationales, particulièrement dans un contexte de flux migratoires importants, de trafics illicites et de terrorisme, auquel cas la frontière étatique classique reprend ses droits.

Or, justement, en droit constitutionnel, la frontière a une fonction importante car elle délimite le territoire dans lequel l'Etat exerce son pouvoir. Elle marque donc, en principe, les limites de la souveraineté et des compétences d'un Etat par rapport à d'autres Etats à travers les frontières terrestres ou maritimes. Toutefois, la délimitation de la frontière ne relève pas uniquement du droit, elle est d'abord un fait qui s'inscrit dans l'histoire de l'Etat. La délimitation retenue, et plus ou moins acceptée par les parties, peut découler d'un accord politique entre les Etats, d'un arbitrage international ou encore faire suite à un conflit, un Etat imposant sa conquête à un autre Etat. Il n'en demeure pas moins que toute modification relative à la frontière est un acte à la fois international et constitutionnel. La question de la frontière est d'ailleurs directement abordée par un certain nombre de constitutions. Ainsi, la Constitution du Honduras contient-elle un chapitre entier (chapitre II article 9 à 14) consacré au « Territoire » dans lequel sont indiquées les limites frontalières par rapport aux autres Etats et les textes ou accords sur lesquelles elles se fondent. La Constitution de l'Ouganda est encore plus explicite concernant ses frontières en décrivant précisément, dans ses annexes, les limites géographiques de son territoire (annexe II, art. 5). Plus classiquement, les Constitutions Serbe, de l'Ouzbékistan ou encore de l'Ukraine rappellent que la frontière de l'Etat, voire le territoire, sont inviolables, tandis que le Pérou ou la Russie, par exemple, ont estimé nécessaire de mentionner la compétence de l'Etat, dans le premier cas, voire de la Fédération, dans le second cas, pour tout changement concernant la frontière. Cependant, comme cela a pu être constaté avec les événements qui se sont déroulés en Crimée, cette volonté politique inscrite dans la Constitution est bien peu de chose face aux faits militaires. Pourtant cette délimitation est essentielle car elle participe à l'identité de l'Etat ; elle permet son identification du moins sur le plan géographique. La préservation de la frontière constitue donc un enjeu déterminant pour l'Etat et pour l'étendue de sa souveraineté, la préservation de son territoire voire de ses richesses. Ainsi, en matière économique, le Panama interdit-il à toute personne étrangère, physique ou morale, d'acquérir une propriété privée à moins de 10 km de la

frontière (art. 291 de la Constitution). Ceci montre que malgré la globalisation de l'économie et des informations à travers le monde numérique, les frontières nationales peuvent donner l'impression de s'estomper mais ne s'effacent pas pour autant¹. Inversement, la frontière peut être source de traitements particuliers dans un objectif non plus de défense, comme cela est très souvent le cas, mais de coopération. Par exemple, la Constitution colombienne prévoit dans son article 289 : « Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente ».

En définitive, si de nouveaux espaces se dessinent dans un monde globalisé, ils ne font que se superposer aux espaces délimités par les frontières qui subsistent dans leurs fonctions classiques (fiscale, légale et de contrôle des flux). Ceci n'empêche pas les Etats de passer des accords pour convenir de mettre en commun des compétences se traduisant par un effacement de certaines fonctions de la frontière entre ces Etats comme cela est le cas dans l'Union européenne.

Le droit constitutionnel s'intéresse aussi aux frontières à l'intérieur de l'Etat souverain. Ces frontières sont particulièrement visibles dans les Etats de type fédéral, puisqu'il s'agit de passer d'un Etat, d'un Land, d'un canton à un autre. Ces frontières peuvent être uniquement territoriales (ex. Etats-Unis) mais il peut s'agir également de frontières linguistiques (Belgique) ou/et communautaires (Bosnie-Herzégovine), de droit ou de fait, qui peuvent particulièrement intéresser le juge constitutionnel en cas de conflit. Dans les Etats de type unitaire ou régional, en revanche, les entités composantes ne sont pas toujours identifiées par la Constitution à moins qu'elles disposent d'un statut particulier (La Nouvelle-Calédonie pour la France ; Les Açores et Madère pour le Portugal, par exemple). Les questions de délimitation des subdivisions territoriales peuvent être traitées par la constitution ou renvoyées à une loi organique (ex. art. 110 de la Constitution du Chili ; art. 3 de la Constitution du Rwanda). A l'intérieur de ces Etats, les frontières sont à la fois horizontales entre les différentes entités, et verticales dans le rapport de compétence qu'entretient l'Etat vis-à-vis de ces entités.

¹ Voir notamment Remiggio Ratti et Martin Schuller, « Typologie des espaces-frontières à l'heure de la globalisation », *Belgeo*, 1 (2013).

Dans le contexte de globalisation, les frontières régionales si elles n'emportent pas la souveraineté de l'entité territoriale sont, semble-t-il, amenées à prendre de plus en plus d'importance au fur et à mesure que l'autonomie de ces régions se développe, particulièrement en Europe. Il s'agit avant tout de compétences en matière économique mais qui ont tendance à accentuer la dilution des frontières géographiques marquant la souveraineté d'un Etat.

Ainsi, les frontières des Etats sont des limites qui peuvent s'effacer ou se renforcer selon le point de vue duquel on se place, les accords passés entre les Etats, les pratiques, les faits. Elles peuvent également coexister avec d'autres limites de compétence ou encore d'influence. La notion de frontière à l'ère de la globalisation n'est donc plus seulement appréhendée sous le seul angle territorial car elle peut avoir à tenir compte des réalités, des évolutions des technologies et des modes de communication. Par ailleurs, l'avant dernière journée de l'UMR portant sur *Le recours du juge au droit comparé*, a pu rappeler que les idées n'ont pas de frontières et que même lorsqu'ils réfléchissent sur une question nationale, certains juges sont à l'écoute et parfois même directement influencés par les solutions étrangères. Pour autant, même si les Etats sont souvent dépassés et ne peuvent pas tout maîtriser, la frontière continue à délimiter la souveraineté de l'Etat et à marquer l'étendue de son pouvoir de décision concernant son territoire. La frontière de nos jours est donc plurielle, poreuse, évolutive, adaptable, et ses fonctions classiques font elles-mêmes l'objet de questionnements comme le montre, dans toute leur diversité, les sujets abordés dans le cadre de ce colloque. Pour autant, l'idée même de limite, subsiste et semble pouvoir continuer à subsister ne serait-ce que parce que la globalisation, dans nombre de domaines, doit encore s'accommoder de la souveraineté des Etats.