

*Centre d'excellence
Jean Monnet*



Grenoble

*Voisinage et bon voisinage
à la croisée des droits
interne, international
et communautaire*



*Table ronde organisée le 22 juin 2009 en visio-conférence
avec l'Université Lobatchevsky de Nijni-Nougorod*



**Les Grandes Conférences Publiques
du Centre d'excellence Jean Monnet de Grenoble**

CESICE - Faculté de Droit - Université Pierre Mendès France

Ouvrage composé au CESICE
sous la direction du Pr Catherine SCHNEIDER
Maquette et mise en page : Michel PAUL
Impression : Imprimerie des Ecureuils

© CEJM/CESICE, 2009

Avant-Propos

La nouvelle chaire de droit européen attribuée en 2007 à la Faculté de droit de Grenoble à l'appui de la création, dans le cadre de la réforme du LMD, du nouveau master de droit international et européen, implique l'organisation de « doctoriales » au profit des jeunes chercheurs du Master

Les premières doctoriales, ont été l'occasion, pour la chaire Jean Monnet, d'accueillir les 11 et 12 juin 2009 des invités, venus de toute la France, et qui ont accepté de se prêter à l'exercice stimulant d'une table ronde qui voulait témoigner de la richesse du dialogue entre juristes sur des concepts qui leur sont communs. Qu'ils en soient, les uns et les autres, chaleureusement remerciés

Le thème retenu « Voisinage et bon voisinage, à la croisée des droits, interne, international et communautaire a permis de mettre en exergue, au-delà du caractère polysémique d'une notion parfois fuyante, son « opérationnalité » et ce dans toutes les branches du droit.

Nul doute que pour les jeunes spécialistes de l'intégration communautaire, que sont les étudiants du master de droit international et européen et les doctorants du CESICE, cette table ronde aura été l'occasion de mieux comprendre les apports particuliers de l'Union européenne et de son droit au bon voisinage

On se réjouira également qu'un « voisinage intellectuel » ait été rendu possible, par l'association à cette réflexion de qualité, et ce grâce à la visio conférence, des enseignants, doctorants et étudiants de la chaire de droit international et européen de l'Université Lobatchevski de Nijni Novgorod, partenaires fidèles du CESICE et de sa chaire Jean Monnet

Professeur Catherine SCHNEIDER,

Chaire Jean Monnet

Directeur du Centre d'excellence Jean Monnet

Membre du CESICE

Modérateur de la table ronde

LE VOISINAGE EN DROIT PRIVÉ

Bruno PETIT

agrégé des Facultés de droit, conseiller à la Cour de cassation

Si l'on s'interroge sur la définition du voisinage en droit privé, on constate que le mot peut revêtir (au moins) deux significations. Dans un premier sens, le voisinage est le caractère de ce qui est voisin, c'est-à-dire proche. Le droit n'ignore pas ces relations de proximité, qui peuvent se présenter sous deux aspects. Au titre de la proximité juridique, la propriété littéraire et artistique connaît ainsi la catégorie des "droits voisins" du droit d'auteur. Quant à la proximité matérielle, elle se dédouble. Est tout d'abord voisin ce qui est proche dans le temps : ainsi, il y a flagrance si, dans un temps très voisin de l'infraction, une personne est, notamment, poursuivie par la clameur publique (article 53 du code de procédure pénale). Est ensuite voisin ce qui est proche dans l'espace : le droit des baux se réfère ainsi aux loyers pratiqués dans le voisinage ; le droit commercial interdit au vendeur d'un fonds de commerce de se rétablir dans le voisinage. Dans un second sens, le voisinage désigne le fait d'être voisins, c'est-à-dire d'habiter à côté - ou plus précisément, dans le code civil, d'être propriétaires de parcelles voisines, c'est-à-dire contiguës. Le code civil, en effet, n'envisage le fait du voisinage qu'au titre du droit de propriété, donc dans les rapports entre propriétaires voisins. Seul ce second sens sera retenu dans la suite de cet exposé.

Il arrive parfois que les voisins soient mis à contribution par le droit, ce dont on peut en citer deux exemples. Le premier est relatif à la signification des actes : s'agissant de la signification à domicile et pour l'application des articles 655 et 656 du code de procédure civile, l'huissier peut notamment laisser copie de l'acte à un voisin et, si personne n'accepte de recevoir la copie, l'huissier doit vérifier, notamment auprès des voisins, que le destinataire habite bien à

l'adresse indiquée. Un second exemple concerne la composition du conseil de famille : celui-ci peut notamment comprendre des parents, alliés, amis et voisins, ce que prévoyait expressément l'ancien article 409 du code civil (les voisins, cependant, ne sont plus cités par l'actuel article 399 - qui vise toute personne manifestant un intérêt pour l'enfant). Dans ces hypothèses, néanmoins, la contribution des voisins est purement facultative, à la différence des autres conséquences attachées au voisinage, lequel apparaît avant tout comme une source d'obligations.

Le voisinage, cependant, joue ce rôle de manière plus ou moins directe. Les obligations qui en découlent peuvent en effet naître soit du voisinage lui-même, considéré en tant que source directe d'obligations (I), soit d'une autre source d'obligations, lorsque le voisinage est seulement l'occasion d'une responsabilité (II).

I - Le voisinage, source directe d'obligations

Le voisinage constitue un fait juridique qui donne par lui-même naissance à des obligations à la charge (A) et au profit (B) des propriétaires voisins.

A - Pour celui qui en est débiteur, les obligations de voisinage revêtent la nature d'obligations légales. Cette nature, qui se déduit de l'article 651 du code civil, résulte surtout, de manière explicite, de l'article 1370 du même code. Ce texte mentionne en effet, à côté des engagements qui naissent d'un contrat, d'un quasi-contrat, d'un délit ou d'un quasi-délit, ceux qui "résultent de l'autorité seule de la loi", et il cite, à titre d'exemple, les engagements "entre propriétaires voisins". Cette qualification d'obligations légales est certes contestée par certains, qui préfèrent parler de quasi-contrat de voisinage, mais on n'entrera pas dans cette discussion, d'ordre essentiellement théorique. L'admission de la qualification de quasi-contrat semble toutefois compatible avec la jurisprudence actuelle de la Cour de cassation, qui admet désormais que la catégorie des quasi-contrats constitue une catégorie ouverte (Cass. ch. mixte, 6 sept. 2002, Bull. ch. mixte, n° 4).

Quant à leur objet, ces obligations légales (ou quasi-contractuelles, peu importe) tendent notamment, selon l'expression du doyen

Carbonnier, à tracer les “frontières” de l’immeuble et, à ce titre, à permettre la “délimitation” de l’immeuble ainsi qu’à assurer la “mise en défense de l’immeuble”, notamment par les clôtures. Le détail de ces obligations (très rurales) est énuméré par les articles 651 et suivants du code civil et concerne : les murs et fossés mitoyens ; les distances et la hauteur des clôtures et des haies ; les jours et vues sur la propriété voisine ; l’égout des toits, les servitudes de passage, le bornage, etc. Il y a là un ensemble de questions bien connues dont l’apparence désuète peut être trompeuse. Par exemple, sur la question de la distance des plantations, c’est par un arrêt récent que la Cour de cassation est venue préciser que la distance à respecter se calcule à partir de l’axe médian du tronc des arbres - et non à partir de l’écorce, comme l’avait inexactement retenu la cour d’appel (Cass. 3^{ème} civ., 1^{er} avril 2009, n° 08-11.876). On rappellera cependant, pour éviter toute confusion, que la mitoyenneté se définit juridiquement comme une forme de copropriété qui, au surplus, ne concerne que les clôtures, de sorte que si deux maisons peuvent sans doute être contiguës, elles ne peuvent être “mitoyennes” (il y a, au plus, un mur mitoyen). Sans doute faut-il encore observer qu’il existe certaines formes plus élaborées d’organisation du voisinage, notamment la copropriété des immeubles bâtis que régit la loi du 10 juillet 1965.

B - Surtout, ce qui est une obligation pour l’un apparaît comme un droit pour l’autre, avec cette conséquence qu’il existe symétriquement un véritable droit de se protéger contre les voisins. Sans prétendre être complet, on peut citer trois manifestations particulières de ce droit.

La première, historiquement essentielle, réside dans le droit de se clore, proclamé par la loi des 28 septembre et 6 octobre 1791, abrogeant les servitudes féodales ou coutumières contraires. Ce droit est aujourd’hui consigné à l’article 647 du code civil et s’exerce sous réserve, notamment, des servitudes de passage ou des stipulations du règlement de copropriété.

Une deuxième manifestation du même droit consiste dans la faculté reconnue au propriétaire de défendre sa propriété contre les empiétements résultant, notamment, de constructions pour partie édifiées sur son terrain. Sur ce point, la Cour de cassation reste intraitable et juge que la démolition doit être ordonnée, dès lors

qu'elle est demandée, sous la seule condition que l'empiétement soit constaté et quelles que soient les circonstances (V. Cass. 3^{ème} civ., 20 janv. 2009, n° 07-21.758).

Enfin, une troisième manifestation de la même idée réside dans le droit du possesseur (ou du détenteur) de défendre sa possession (ou sa détention). Spécialement, le propriétaire peut, en sa qualité de possesseur, exercer les différentes actions possessoires et notamment, par l'action en dénonciation de nouvel oeuvre, prévenir les atteintes à sa possession susceptibles de résulter de travaux entrepris sur le fonds voisin. Ces actions, cependant, ne sont évidemment pas exclusives des actions en réparation du préjudice causé par le trouble - mais on entre alors dans les hypothèses où le voisinage cesse d'être en lui-même une source d'obligations.

II - Le voisinage, occasion d'une responsabilité

La responsabilité peut tout d'abord être de nature pénale, spécialement en cas de bruits excessifs. C'est ainsi, notamment, que l'article 222-16 du code pénal réprime les "agressions sonores en vue de troubler la tranquillité d'autrui", que l'article R. 623-2 du même code sanctionne les "bruits ou tapages injurieux ou nocturnes troublant la tranquillité d'autrui" ou encore que l'article R. 1334-31 du code de la santé publique prohibe les bruits portant atteinte à "la tranquillité du voisinage". Une faute d'imprudence caractérisée peut même être constitutive d'un homicide par imprudence : ainsi, en cas d'imprudence ayant entraîné la mort de voisins dans une explosion due à une fuite de gaz (V. Cass. crim. 18 nov. 2008, n° 08-81.361).

La responsabilité peut, ensuite et surtout, être de nature civile. La responsabilité civile peut certainement être engagée selon le droit commun de la responsabilité du fait des choses (article 1384, alinéa 1^{er}, du code civil), notamment en cas de glissement de terrain, sous la seule réserve de l'éventuelle exonération du gardien du terrain par la preuve d'un événement de force majeure. On sait cependant qu'une telle responsabilité est exclue en cas de communication d'incendie à l'immeuble voisin (article 1384, alinéa 2, du code civil, ajouté par la loi du 7 novembre 1922).

En revanche, la matière présente cette singularité que la responsabilité selon le droit commun de la faute semble sans

application puisque : d'une part, la simple faute est insuffisante sur le fondement de la théorie de l'abus du droit, qui suppose (en principe) l'intention de nuire ; d'autre part, une faute, quelle qu'elle soit, est à l'opposé inutile sur le fondement de la théorie des troubles de voisinage, qui se satisfait d'un trouble anormal. Cette situation étrange et paradoxale est le résultat d'une évolution doctrinale et jurisprudentielle reposant sur l'exploration parallèle de ces deux fondements que constituent l'abus du droit (A) et les troubles de voisinage (B), fondements au surplus longtemps confondus et qu'il convient par suite de distinguer (C).

A - S'agissant de la responsabilité fondée sur l'abus du droit, il est remarquable de constater que rapports de voisinage ont constitué domaine d'élection de l'abus du droit de propriété, lequel a lui-même cristallisé l'essentiel de la controverse classique sur l'abus du droit. On sait que cette controverse a opposé, au début du 20^{ème} siècle : d'un côté, la théorie absolutiste, défendue notamment par le doyen Ripert, selon laquelle l'abus suppose en principe intention de nuire ; de l'autre côté, la théorie relativiste, défendue notamment par le doyen Josserand, qui définit l'abus comme le détournement du droit de sa finalité sociale, elle-même variable. En la matière, cependant, les deux courants se rejoignent puisque les tenants de l'absolutisme acceptent, sur le terrain de la preuve, que l'intention de nuire se déduise du défaut d'intérêt légitime, tandis que les tenants du relativisme admettent que droit de propriété est un droit principalement égoïste ayant pour finalité première la satisfaction des intérêts du propriétaire - ce qui recule le seuil de l'abus.

De sorte qu'il n'est pas surprenant que la jurisprudence classique subordonne l'abus à la constatation de l'intention de nuire ou de l'absence d'intérêt légitime du propriétaire. Les grands arrêts en ce sens sont connus : l'arrêt de la fausse cheminée projetant son ombre chez le voisin (Colmar, 2 mai 1855, D. 1856, 2, 9) ; l'affaire des sources de Saint-Galmier, s'agissant de fouilles n'ayant d'autre utilité que de tarir la source jaillissant sur le fonds voisin (Cass. req., 10 juin 1902, D. 1902, 1, 454) ; l'affaire Clément-Bayard, dans laquelle est sanctionnée l'édification, en bordure d'un terrain d'atterrissage pour ballons dirigeables, d'une haute palissade garnie de pieux acérés (Cass. req., 3 août 1915, D. 1917, 1, 79) ; ou encore l'arrêt du rideau

de fougères privant le voisin de lumière (Cass. civ., 1^{ère}, 20 janv. 1964, D. 1964, 518). Aujourd'hui, cette jurisprudence semble cependant, pour l'essentiel, tarie, la responsabilité étant le plus souvent retenue au titre d'un trouble de voisinage.

B - Sur le fondement de la théorie des troubles de voisinage, la responsabilité est retenue du seul fait de l'existence d'un trouble excédant les inconvénients normaux du voisinage, et cela indépendamment de toute faute, donc a fortiori de tout abus. Il y a là une solution purement prétorienne remarquable par le caractère objectif de la responsabilité ainsi consacrée.

Cette solution est du reste ancienne. Il existait déjà des arrêts en ce sens au 19^{ème} siècle, spécialement à propos des troubles causés par l'exploitation d'établissements industriels (fumées, poussières, odeurs, bruits, etc.), et dans un arrêt rendu en 1844, la Cour de cassation affirmait déjà de la manière la plus nette que le bruit causé par une usine constitue "une cause légitime d'indemnité" "lorsqu'il est porté à un degré insupportable pour les propriétés voisines" (Cass. civ. 27 nov. 1844, DP 45, 1, 13). L'autonomie de la solution a pourtant été lente à s'affirmer, en raison semble-t-il de la répugnance (des juges et des auteurs) à admettre que la responsabilité du fait personnel puisse être retenue sans faute. Le Répertoire Dalloz de droit civil publié en 1951 traite encore des troubles de voisinage au titre de l'abus du droit (V^o Abus de droit, n^o 44) en exposant que le fait de causer un trouble excessif caractérise un usage anormal du droit de propriété. Il a fallu attendre 1968 pour que la Cour de cassation affirme nettement que l'absence de toute faute est sans incidence sur la responsabilité (Cass. 2^{ème} civ., 10 janv. 1968, GP 68, 1, 163) et ce n'est que dans les années 1980 qu'elle a enfin cessé de fonder cette responsabilité sans faute sur l'article 1382 du code civil (qui exige une faute), pour viser désormais le principe selon lequel "nul ne doit causer à autrui un trouble anormal de voisinage" - ou "un trouble excédant les inconvénients normaux du voisinage" : le premier arrêt en ce sens est semble-t-il un arrêt de la 2^{ème} chambre civile du 19 nov. 1986 (B. n^o 172).

Corrélativement, le domaine d'application de la responsabilité pour troubles de voisinage n'a cessé de s'étendre, notamment avec les arrêts qui, renonçant à l'exigence traditionnelle d'une "*immissio*"

(c'est-à-dire de l'envoi chez le voisin de quelque chose qui lui nuit : bruits, fumées, odeurs, ondes électromagnétiques), acceptent de voir un trouble dans, par exemple, la privation de la vue ou de l'ensoleillement. De sorte que cette responsabilité est aujourd'hui retenue dans des hypothèses très diverses et très actuelles. Par exemple, ont été récemment sanctionnées les "nuisances olfactives" causées par des déjections canines (Cass. 2^{ème} civ., 31 mars 2009, n° 05-19.920) ou les nuisances diverses et notamment sonores dues à l'exploitation d'un cirque (Cass. 2^{ème} civ., 22 janv. 2009, n° 8-10.751). Surtout, il faut mentionner deux arrêts remarquables rendus par des cours d'appel. Dans la première espèce, la Cour d'appel de Paris a admis la responsabilité fondée sur le trouble excessif causé aux voisins par le cadavre en décomposition de leur défunte voisine - âgée, solitaire et victime de la canicule de 2003 (Paris, 28 janvier 2009 - V. F. Rome, D 2009, 1401). Dans la seconde espèce, la cour d'appel de Versailles a retenu que la crainte légitime suscitée par une antenne-relais de téléphonie mobile constituait un trouble anormal de voisinage justifiant que soit ordonné le démantèlement de l'antenne (Versailles, 4 févr. 2009 - V. commentaire critique J.-P. Feldman, D. 2009, 1369).

En revanche, la loi a posé une limite à l'application de la théorie des troubles de voisinage en consacrant la théorie dite de la préoccupation, autrefois défendue par Demolombe. Il résulte en effet de l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation (issu d'une loi du 4 juill. 1980 et complété par une loi du 2 juill. 2003) que les nuisances dues à des activités agricoles, industrielles, artisanales ou aéronautiques ne peuvent être invoquées par ceux qui se sont installés postérieurement - sous réserve, cependant, que les dites activités soient exercées conformément aux lois et règlements en vigueur et qu'elles se poursuivent dans les mêmes conditions.

C - Les deux responsabilités, qui ont ainsi un large domaine commun, ne coïncident pas nécessairement et il existe entre elles au moins deux différences majeures.

La première tient au fait que l'abus du droit de propriété ne peut évidemment être retenu qu'à l'encontre d'un propriétaire, alors que les troubles de voisinages peuvent engager la responsabilité de tout occupant, locataire ou entrepreneur par exemple. Il faut en outre ajouter que l'éventuelle responsabilité de l'entrepreneur par

exemple n'exclut pas que le propriétaire soit lui-même tenu au titre d'un trouble dont il n'est pas l'auteur. Cette solution suscite elle-même deux remarques : au regard de la théorie, elle souligne que la responsabilité pour trouble de voisinage reste au moins pour partie une charge attachée à la propriété ; au regard de la technique, il se pose dans ce cas le redoutable problème du recours du propriétaire contre l'auteur du trouble (redoutable surtout par les hésitations jurisprudentielles relatives au fondement du recours).

La seconde différence entre les deux responsabilités réside dans cette circonstance que le trouble de voisinage, qui n'oblige que s'il est anormal, suppose donc un dommage d'une certaine ampleur. L'idée est en effet qu'entre voisins doit exister une tolérance exclusive de responsabilité, et c'est sans doute là, en réalité, que se situe la plus remarquable exception aux principes : dans cette marge d'irresponsabilité attachée aux rapports de voisinage. Et la morale - s'il en est une - c'est que, si l'on est en droit de se défendre contre ses voisins, on a aussi l'obligation de les supporter - jusqu'à un certain point.

VOISINAGE ET BON VOISINAGE EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

Marie-Françoise LABOUZ

*Professeur à l'Université de Saint-Quentin en Yvelines,
Chaire Jean Monnet*

Mes premiers mots sont, bien sûr, des remerciements pour Catherine Schneider qui, pour la seconde fois et à mon grand plaisir, m'invite à participer à des activités de sa Chaire Jean Monnet et du Pôle d'excellence, après celles de l'Académie d'été à l'Université Pierre Mendès France de Grenoble. Je salue aussi les enseignants et les étudiants de l'Université Lobachevsky de Nijni Novgorod.

Mais je me demande s'il ne s'agit pas d'un cadeau empoisonné, en toute amitié, devant un non sujet, impraticable. En réfléchissant au sujet qui m'est assigné pour cette communication, j'ai été prise de vertige tour à tour devant le risque du trop plein, et celui du vide.

Trop plein au regard des innombrables différends frontaliers passés et présents de détermination et de délimitation territoriale, ayant donné lieu de surcroît à de nombreux règlements judiciaires. Pour s'en tenir à quelques contentieux récents, la délimitation maritime en mer Noire avec l'Arrêt de la CIJ du 3/2/2009 dans l'affaire Roumanie c Ukraine, ou encore les différends pendants devant la CIJ qui opposent le Pérou au Chili à propos de leurs zones maritimes ; le Nicaragua à la Colombie dans les Caraïbes occidentales : enfin l'Equateur à la Colombie dans l'affaire des épandages aériens d'herbicides , ce qui n'est pas sans rappeler le célèbre arbitrage de la Fonderie du Trail entre la Canada et les Etats-Unis en 1941.

Je me suis immédiatement rassurée en écartant ce qui paraissait constituer un hors sujet, tout en me disant que ces contentieux territoriaux ressortiraient tout de même ici ou là, vu le lien étroit ou distendu qu'entretient l'état de voisinage avec la frontière.

Mais vertige aussi devant le vide en cas de déficit de spécificité touchant la définition même du voisinage si le voisinage emprunte ses traits, à la proximité économique, géologique, stratégique voire idéologique – « mes amis sont mes voisins »- et pas seulement à la proximité géographique. Vertige du vide aussi en cas de déficit de spécificité touchant le régime juridique si le voisinage comme le soutient la doctrine, emprunte ses traits au droit international public général et au droit privé interne. Je me suis rassurée en me disant que le voisinage avait au moins et ce n'est pas rien, fourni de matrice aux principes du droit international de l'environnement et singulièrement au droit international fluvial. Il est vrai que l'on est en présence de 263 bassins fluviaux internationaux, au voisinage desquels vit 40% de la population mondiale.

Pour échapper au hors sujet de la frontière ou plutôt des différends frontaliers et des questions de fond relatives à la souveraineté sur le territoire ou à la délimitation de ses frontières, j'ai choisi d'interroger le sort de quelques procédures de règlement pacifique de différends entre voisins (III), non sans tenter au préalable de cerner la notion de voisinage (I) puis de traquer la moindre spécificité du voisinage en droit international public (II).

I - Le mot et la chose

Le voisinage, voilà donc un concept protéiforme et polysémique comme l'est d'ailleurs la notion de partenariat qui ne lui est pas étrangère dans son régime juridique. La proximité géographique qui définit a priori le voisinage en droit international public peut aussi s'entendre d'un certain point de vue économique, celui de la zone frontalière.

Mais cette acception économique est en droit international public sans commune mesure avec celle retenue dans le cadre de la politique

européenne de voisinage de l'Union européenne où là, la densité de la coopération économique et politique est au moins destinée à éradiquer des différends entre voisins plus ou moins distants, alors que dans le cas du voisinage régi par le droit international public, l'enjeu économique est autant un ferment de coopération nécessaire et mutuellement avantageux qu'un possible casus belli entre souverainetés rivales, plus affûtées sur les objectifs stratégiques et identitaires que les voisins européens (si l'excepte le récent conflit armé russo-géorgien, hors PEV pour la Russie).

Le voisinage peut désigner en droit international public une situation statique (par exemple l'édification d'un mur, ou l'instauration d'une zone démilitarisée) ou à l'inverse une dynamique mais à des degrés divers. Au minimum les voisins échangeront des informations, mieux se concerteront, le plus souvent s'engageront dans une coopération plus ou moins étendue dans son objet : de longue date les douanes, la police, la circulation des travailleurs frontaliers, et plus récemment la protection de l'environnement, voire dans la gestion commune d'espaces (fleuves transfrontaliers avec ou non des organisations communes de mise en valeur ou des agences de bassin) ou dans celle de services (aéroports, gares ferroviaires) et moins encore dans le partage des espaces et des ressources naturelles qui se heurte aux tensions et conflits récurrents comme au Proche-Orient, où les projets unilatéraux de la Turquie et de la Syrie n'ont pu s'étendre à l'Irak.

La coopération à la frontière entre les Etats-Unis et le Canada mérite qu'on s'y arrête : La frontière fait 8891 km. C'est la plus longue frontière commune au monde. Elle relie trois océans. Une commission binationale est chargée de son entretien et de sa cartographie depuis 1908. Comme l'a défini le gouvernement du Canada, « *cette frontière unit les sociétés, les employés, les touristes, les amateurs de sport, les secouristes et les habitants des localités frontalières qui dépendent de biens et de services provenant de l'autre pays* ».

L'on y indique que *la gestion commune* de la frontière repose sur la *Déclaration sur la frontière intelligente* et sur un plan d'action qui comporte 32 points, adoptés en 2001. Les attentats du 11/9 aux Etats-Unis, la longueur de la frontière expliquent l'accent mis sur

la sécurité des biens et des personnes, la coordination et l'échange d'informations. La lutte contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière réunit périodiquement des fonctionnaires des deux administrations fédérales. Sur le terrain patrouillent des équipes intégrées de la police des frontières pour faire respecter les lois Us et canadiennes, en collaboration avec les Etats américains et les provinces canadiennes de part et d'autre de la frontière, collaboration de voisinage s'il en est.

Cette coopération renforcée est dans la ligne du partenariat de sécurité et de prospérité arrêté en 2005 par le Canada, les Etats-Unis et le Mexique. Si la sécurité y est une priorité, il porte aussi sur la circulation à la frontière, sur l'environnement mais il ne s'agit pas d'un engagement conventionnel mais d'un cadre de coopération (www.spp-psp.gc.ca/eic/site/spp-ppsp.nsf/fra/h_00003.html) www.canadainternational.gc.ca/washington/bilt_can/border_frontiere.aspx?lan.

En outre, ce voisinage en droit international est celui que connaissent des entités au statut divers : Etats, Etats divisés, Etats enclavés, territoires occupés. Des entités diverses donc et des espaces terrestres, maritimes, fluviaux, lacustres, atmosphériques, à qui sont susceptibles de s'appliquer des règles conventionnelles multilatérales (la Charte des Nations Unies, la Convention de Vienne sur le droit des traités, la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer, les conventions et protocoles de droit humanitaire) et bien sûr de nombreux accords bilatéraux dont certains sont mis en œuvre par des organisations régionales type CEDAIO, comme aussi des principes généraux de droit international public (le principe de la bonne foi, du développement durable, de l'équité, le principe de prévention , le principe de précaution). Ces textes normatifs sont souvent précédés d'instruments non contraignants telles des Chartes de l'eau ou encore des codes de bonne conduite.

Enfin ces règles de DIP sont celles du maintien de la paix et de la sécurité internationale, du droit de la mer, de la protection de l'environnement et de la préservation des ressources naturelles, le droit international des fleuves transfrontaliers, et particulièrement la lutte contre les

pollutions transfrontières, celle de l'atmosphère, celle des fleuves et des grands lacs.

Qu'on songe aux 4 des 5 grands lacs nord-américains situés sur la frontière canado-américaine, dont la pollution est causée par les rejets de plus de 4000 usines des deux côtés de la frontière, des usines gourmandes en eau comme les aciéries, l'industrie du papier. Si les Etats-Unis sont les principaux responsables de la pollution des eaux, et ceci en dépit de l'Accord canado américain relatif à la qualité de l'eau des grands lacs (www.ijc.org), le Canada l'est des rejets atmosphériques.

En décembre 2005, de leur côté les deux provinces canadiennes riveraines et les huit Etats américains concernés ont adopté une charte des grands lacs pour interdire en principe toute dérivation et limiter le prélèvement mais cet instrument régional n'oblige par les Etats-Unis, A ce rythme dit-on, le sud ouest des Etats-Unis, s'il continuait à pomper sans discernement pourrait contribuer à assécher les grands lacs qui ressembleraient un jour à la Mer d'Aral. Or il s'agit du plus grand réservoir d'eau douce de la planète, soit 1/5 des réserves mondiales.

Et pour finir ces entités limitrophes sont parties le cas échéant, comme on le sait, à des différends internationaux. Ces différends portent pour certains, qu'ils soient anciens ou nouveaux, sur des dommages environnementaux, sur des questions de détermination territoriale et/ou de délimitation des frontières. Ces différends ont pu ou sont susceptibles de comporter une violation de la prohibition de la menace et du recours à la force armée en violation de l'article 2§4 de la Charte des Nations Unies. Pour d'autres sujets voisins, leurs litiges ont été soumis ou le seront, à diverses procédures de règlement pacifique : notamment le règlement juridictionnel devant la CIJ, le recours à l'arbitrage, à la médiation.

Dès lors quelques remarques s'imposent : à l'instar du principe de bonne foi, « le bon voisinage » est inscrit lui aussi dans les déclarations de paix suite à des accords de cessez le feu comme la Déclaration de paix de Itamaraty entre Ecuador y Peru du 17/2/1995 - buena vincidad, inscrit aussi dans des accords et traités bilatéraux de coopération, souvent anciens : RFA/Pologne de 1991 ; RFA/Tchécoslovaquie de

1992; accord Roumanie/Ukraine de 1997 ; voire de partenariat tel le traité germano-soviétique du 9/11/1990.

I - Ce bon voisinage a-t-il une réelle autonomie juridique ?

L'on peut en douter a priori. Il paraît manquer de spécificité d'abord dans la langue du droit qui s'attache surtout à la frontière ligne. La frontière est en effet définie selon le Dictionnaire de la terminologie du droit international comme la « *ligne déterminante où commencent et ou finissent les territoires relevant respectivement de deux Etats voisins* ».

Quant au voisinage, la sentence arbitrale dans l'affaire du filetage dans le golfe du St Laurent en 1986 y voit des situations de proximité, engendrant aussi bien « *des frictions continues* » **entre souverainetés** que de la coopération entre services publics, au service de nationaux dans « un même espace géographique » où s'interpénètrent des activités des sujets respectifs, citant alors le bassin fluvial, les travailleurs frontaliers, les douanes.

Il est vrai que la mention de l'espace géographique limitrophe réintroduit l'idée de la frontière - zone bien qu'elle soit absente du droit positif, sans renvoyer, compte tenu de la nature des pouvoirs souverains respectifs, à l'idée datée de marche, de confins, voire du *limes romain*.

Peut-on dès lors parler d'un droit international du voisinage ? Dès 1951 Juraj Adrassy donnait à son cours RCADI cet intitulé sans point d'interrogation. Les professeurs Pellet et Dailler s'interrogent certes dans la 7^{ème} édition de leur traité de droit international public mais pour aussitôt relever que ce droit « *repose sur quelques principes empruntés au droit privé interne* » tel le refus des abus du droit de propriété, L'on sait qu'en droit privé, les troubles causés au voisin tels le bruit, la servitude de passage conduisent le juge à procéder à des injonctions pour interdire ou faire et peuvent donner lieu à l'octroi de dommages et intérêts.

Mais la zone frontière suppose aussi fréquemment l'engagement des collectivités locales transfrontalières, comme on l'a vu dans le cas

canado-américain, des sujets du droit national certes mais titulaires dans certains cas, de droits et d'obligations sur la base de conventions entre Etats, quelles soient multilatérales comme celles conclues depuis 1980 dans le cadre du Conseil de l'Europe ou bilatérales entre Etats voisins. C'est bien là, on le concédera une certaine spécificité mais après tout, il ne s'agit dans le cas évoqué ici avec les collectivités locales que de sujets passifs du DIP, bénéficiaires de délégations étatiques.

A priori guère de spécificités non plus dans le droit des obligations internationales où s'appliquent prioritairement les principes de respect de l'intégrité territoriale de l'Etat, de son indépendance politique, du non recours à la menace et à l'emploi de la force, du règlement pacifique des différends internationaux.

Reste une question controversée, celle du droit de poursuite. Il ne semble admis en territoire voisin que sur une base conventionnelle et ne peut donc être tenu pour une spécificité juridique du voisinage qui demeure tributaire des compétences souveraines des Etats limitrophes. La question se complique encore lorsqu'on évoque l'existence de sanctuaires terroristes susceptibles de constituer une menace à la paix où les illégalités peuvent se conjuguer, celle de l'Equateur par exemple accueillant volontairement ou non des bases des FARC sur son propre territoire et celle de la Colombie prétendant user d'un droit de poursuite en territoire équatorien en recourant à l'action armée.

Enfin a priori guère de spécificité dans le droit de la responsabilité internationale mais où sont susceptibles de s'appliquer les principes du droit international de l'environnement : principe de diligence, principe du pollueur- payeur. Evidemment on ne saurait négliger les principes spécifiques du droit international de l'environnement hérités du régime du voisinage. On a aussi en tête l'utilisation rationnelle et équitable des espaces et ressources limitrophes, notamment s'agissant du droit des fleuves mais où la spécificité de chaque bassin fluvial peut faire obstacle à la conclusion comme à l'application de conventions générales.

Près de 70 ans après la sentence arbitrale de la Fonderie du Trail rendue le 11/3/1941 dans le différend opposant les Etats-Unis au Canada au sujet d'émanations d'anhydride sulfureux provenant d'une

usine de zinc et de plomb , située à Trail en Colombie britannique , à la frontière des deux Etats , entre l'Etat américain de Washington et la province canadienne, le principe gouvernant la responsabilité en matière de pollution atmosphérique transfrontière formulé par le tribunal arbitral est inscrit depuis lors dans plusieurs instruments du droit de l'environnement .

Voici le principe dégagé en 1941: « *aucun Etat n'a le droit d'user ou de laisser user de son territoire d'une manière qui entraîne des dommages dus aux fumées sur le territoire d'un autre Etat ou à la propriété des personnes s'y trouvant, lorsque les effets en sont importants et que le dommage est clairement et manifestement prouvé* ».

La portée de la sentence arbitrale de 1941 était inscrite dans le compromis d'arbitrage du 15/4/1935, le tribunal arbitral étant invité à légiférer en répondant notamment à la question suivante :

« *La fonderie du Trail devrait-elle être contrainte, à l'avenir, à ne plus causer des dommages dans l'Etat de Washington et, dans ce cas, jusqu'à quel point ?* » (http://www.lexum.com/ca_us/fr/cts.1935.20.fr.html)

Comme l'expliquait le regretté Charles-Alexandres Kiss, il y a deux cas de figure à l'activité transfrontière dommageable que l'on déduit de la sentence de la Fonderie du Trail. Il peut s'agir d'une utilisation de son territoire par l'Etat A causant un préjudice sur le territoire de l'Etat voisin B dont souffriront les biens privés des personnes physiques et morales comme les biens publics en B. Il peut aussi s'agir du préjudice causé sur le territoire de l'Etat B par l'activité non étatique de l'Etat A , du fait d'une personne physique ou morale sise en A, quelque soit sa nationalité, mais autorisée par l'Etat A à se servir de son territoire. C'est bien là en effet une portée spécifique du principe puisqu'il est appelé à bénéficier à toute personne ressortissante ou non du pays voisin.

Enfin, ce principe général d'origine arbitrale, selon lequel un Etat ne peut utiliser directement ou indirectement son territoire au détriment des droits des voisins et des autres Etats, vise aussi, entre autres domaines d'application, à sécuriser les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux comme c'est le cas par exemple entre voisins nord-américains.

Retenons que le principe vise principalement à protéger des zones qui sont situées au-delà des juridictions nationales, d'une pollution transfrontière de l'air et des eaux communes ou encore de la modification unilatérale et dommageable du cours ou du débit de ces eaux fluviales ou lacustres .

Le principe a certes reçu une consécration coutumière, conventionnelle, voire jurisprudentielle, dans ce dernier cas non sans réticence (CIJ affaire du Détroit de Corfou en 1949). Qu'on songe à la sentence arbitrale dans l'affaire du Lac Lanoux opposant la France à l'Espagne, rendue le 16/11/1957 au sujet d'un projet hydroélectrique à la frontière coté français, sentence arbitrale dans laquelle le bon voisinage est certes évoqué mais sans obligation de **contrahendo** comme le soutenait l'Espagne, qui comme le jugea le tribunal arbitral n'était pas en droit de réclamer l'écoulement naturel des eaux car cet Etat ne pouvait exciper d'intérêts lésés par l'action de la France et le Tribunal de viser de manière générale: « *un Etat ayant le droit d'utiliser unilatéralement la part d'un fleuve qui le traverse dans la limite où cette utilisation est de nature à ne provoquer sur le territoire d'un autre Etat qu'un préjudice restreint, une incommodité minime qui entre dans le cadre de celle qu'implique le bon voisinage* » .

L'arrêt du 25/9/1997 dans l'affaire du Projet Gabsikovo-Nagyymaros du barrage sur le Danube, opposant la Hongrie à la Slovaquie a abordé le développement des nouvelles normes du droit international de l'environnement (vigilance, prévention, développement durable) mais dans des termes prudents, jugeant que le traité hungaro-tchécoslovaque de 1977 auquel il ne pouvait être mis fin par la Hongrie, sur la base de dommages à l'environnement jugés insuffisants par la CIJ, pouvait au contraire s'ouvrir aux normes naissantes du droit international de l'environnement (**emerging norms**). Et la Cour comme on le sait, juge que les deux Etats, la Hongrie pour les dommages subis par la Tchécoslovaquie puis la Slovaquie et la Slovaquie pour les dommages subis par la Hongrie ont une obligation de réparation. Le professeur Pierre-Marie Dupuy commentant l'arrêt dans son étude sur le principe de précaution dans les Mélanges Lucchini-Queneudec regrette la prudence observée par la Cour de la Haye- comme d'ailleurs aussi le Tribunal droit de la

mer de Hambourg- touchant la consécration coutumière du principe (pp 216-217).

Toujours est-il que ces développements jurisprudentiels vont de pair avec les travaux de la CDI et l'adoption par l'Assemblée Générale de l'ONU le 24/5/1997 de la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eaux internationaux à des fins autres que la navigation. L'article 5 de cet instrument conventionnel stipule que « *les Etats du cours d'eau participent à l'utilisation, à la mise en valeur et à la protection d'un cours d'eau international de manière équitable et le devoir de coopérer à sa protection et à sa mise en valeur* ». Les ONG françaises ont demandé sa ratification lors du Grenelle de l'Environnement. Auparavant en 1992, une convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux - elle est en vigueur - avait été adoptée dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies. On y retrouve les principes de précaution, du pollueur-payeur, de l'utilisation raisonnable et équitable applicables aux eaux transfrontières superficielles et souterraines. Mais, comme le font remarquer les juristes, il n'est pas question de réciprocité entre les droits et obligations de l'Etat en amont et de l'Etat en aval dans la mesure où - c'est une évidence - les eaux s'écoulent seulement vers le bas.

III - Le voisinage fait-il bon ménage avec les procédures de règlement des différends ?

A. Le voisinage pacifique

Les relations de bon voisinage générant une coopération pourrait s'illustrer par exemple par celles de la France et du Royaume dans le Channel/Manche où le trafic maritime fait l'objet d'accords bilatéraux et d'actions conjointes dans le cadre de l'OMI. Comme le relève d'ailleurs David Heywood Anderson, juge au Tribunal international du droit de la mer, dans l'étude intitulée *The legal régime of the Channel/manche* parue dans les *Mélanges offerts aux professeurs Queneudec et Lucchini*, en 2003, il s'agit d'un excellent exemple de voisinage (p 55) les deux Etats ayant résisté à la tentation d'actions unilatérales en réponse aux multiples incidents maritimes (collisions,

pollutions). On ne s'attardera pas sur ce cas, pas plus que sur celui du régime franco-britannique de la baie de Granville que décrit le professeur Raymond Goy dans le même ouvrage précité « *une zone miniature, à l'échelle des régions françaises, des baillages insulaires, du voisinage et de l'adjacence* », écrit-il page 263, puisque l'on a choisi la relation voisinage / procédures de règlement des différends.

Un premier cas de figure intéressant se présente, celui de la persistance de différends de voisinage en raison d'enjeux économiques (pêche, exploration pétrolière et gazière), et ceci nonobstant l'existence des procédures de règlement qui n'ont donc pas éteint la source de tout différend mais des litiges récurrents qui n'ont pas obéré pour autant la coopération entre Etats voisins et entre collectivités voisines.

- On présentera les seuls aspects procéduraux de l'actuel différend maritime entre la France et le Canada sur l'extension de leur plateau continental au-delà des 200 milles, question que n'avait pas examiné la sentence arbitrale du 12/6/1992 dans l'affaire du Golfe du St Laurent. Elle n'a délimité en effet que les ZEE dans l'espace maritime situé entre St Pierre et Miquelon d'un côté, Terre-Neuve et la Nouvelle Ecosse, les deux provinces canadiennes de l'autre.

Comme on le sait, l'article 76 de la Convention de Montego Bay soumet l'extension du plateau continental à des conditions de fond et de forme. Deux conditions alternatives de fond sont posées pour établir les limites extérieures du Plateau continental. Elles tiennent compte des données géologiques et géomorphologiques des fonds marins. Le plateau continental dont la marge va au-delà de 200 milles, peut s'étendre jusqu'à une limite extrême de 350 milles au-delà des lignes de base à partir desquelles est mesurée l'étendue de la mer territoriale. Le plateau continental selon une autre formule laissée au choix de l'Etat côtier peut s'étendre au-delà de 100 milles soit 185 km à partir du point où on mesure l'isobathe soit la profondeur de 2500 m. Cette formule peut conduire à une extension du PC au-delà de 350 milles.

L'arbitrage de 1992 fut défavorable à la France qui vit sa ZEE singulièrement réduite sur la base du principe d'équidistance : soit 12400 km² contre une revendication de 48 000 km².

Or le Canada par acte unilatéral en 1996, prenant pour ligne de base

de ses eaux l'existence d'un haut fond, bien nommé l'Île de sable, qui ne faisait pas partie de son argumentaire de 1992 devant le Tribunal arbitral, a étendu sa Zone économique exclusive jusqu'à une distance de 300 milles au point d'enclaver l'archipel de St Pierre et Miquelon dans les eaux canadiennes, portant durement atteinte aux intérêts français et bien sûr à l'économie aujourd'hui sinistrée de l'archipel de St Pierre et Miquelon. La réduction des volumes des quotas annuels et celle des zones de pêche qui s'en est suivie, explique l'attention des St Pierrais portée aux perspectives d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures sur le plateau continental qui serait étendu au-delà de la limite de la ZEE.

Il est vrai que le silence diplomatique de la France après cette prétention canadienne, peut valoir acquiescement, ce qui au demeurant est fidèle à la ligne de son « acceptation » de la sentence de 1992, pourtant elle, fort décriée par les politiques comme par les juristes français autant pour des raisons tenant à la non prise en compte de l'équité que pour celle mettant en cause la composition du tribunal arbitral de New York et son indépendance.

La conclusion d'un accord franco-canadien sur l'exploration et l'exploitation des champs d'hydrocarbures transfrontaliers en 2007 a mobilisé les élus de St Pierre et Miquelon qui ont alors pressé le gouvernement français :

1) de déclarer enfin non valide la fixation de la ligne de base canadienne, le Canada étant à leurs yeux estopped, citant l'arrêt de la CIJ dans l'affaire Qatar/Bahreïn du 16/3/2001

2) présenter sans craindre de violer la sentence de 1992 et avant la date butoir du 13/5/2009 une demande d'extension de son plateau continental au-delà des 200 milles, à l'ONU, devant la Commission des limites du plateau continental, en adressant une lettre d'intention .

3) de proposer au Canada une cogestion de la zone conjointe entre leur ZEE et ce que serait un Plateau continental français étendu.

En effet, la procédure onusienne supposerait la confrontation des études des deux côtières voisins mais le Canada qui a ratifié la Convention de Montego Bay après la France dispose encore d'un délai et surtout un Plateau continental français étendu chevaucherait la juridiction canadienne à la limite sud tracée par la sentence de 1992.

Dès lors comme l'explique le rapport d'information à l'Assemblée Nationale des députés Annik Girardin et Louis Guédon (*Compte rendu de la Commission des Affaires Etrangères du 10/12/2008*) si l'on exclue des solutions impraticables comme la théorie du saute mouton ou encore la superposition des deux zones maritimes, voire même ce que préconisent les spécialistes français du droit de la mer, à savoir une demande reconventionnelle pour fait d'estoppel canadien, la seule voie de salut parait la négociation d'un accord de gestion commune mais que le Canada ne semble pas apprécier cette proposition officieuse il est vrai.

La France qui a annoncé en 1998 la création d'une structure d'étude du projet français d'extension de ses PC dénommée EXTRAPLAC , la France a adressé le 5/2/2009 au Secrétaire Général des NU et à la Division des affaires maritimes et du droit de la mer une demande partielle concernant le PC des Kerguelen et des DOM (Martinique, Guadeloupe) mais la France continue à arguer du caractère définitif de la sentence arbitrale de 1992 pour refuser de formuler une demande d'extension sur la base de l'article 76 de la Convention de Montego Bay, résistant ainsi à l'appel pressant du Collectif pour la défense de l'extension du plateau continental de St Pierre et Miquelon, adressé au Président de la République le 17 mars 2009.

- Autre cas de persistance d'un différend frontalier, celui qui oppose la Thaïlande et le Cambodge à propos du temple de Preah Vihear que la CIJ a attribué au Cambodge dans son arrêt du 15/6/ 1962. Si la souveraineté Khmer est établie et reconnue sur l'édifice religieux, en revanche le territoire adjacent qui fait 4,6 km est toujours disputé. Les intérêts économiques rejoignent ici l'enjeu culturel et touristique depuis l'inscription du Temple dans l'inventaire du Patrimoine mondial de l'UNESCO en 2008, d'autant que l'accès au site est malaisé côté cambodgien et que les visiteurs thaïlandais nombreux génèrent l'affairisme.

B. Le voisinage belliqueux

Evidemment, il relève de la sécurité internationale en raison de l'existence de conflits armés ou d'une menace constante de recours à la force. C'est dire que les modes de règlement sont absents

pour l'heure alors que le recours à la force est ancien dans le cas des Corée, récurrent dans le conflit israélien – palestinien pour ne prendre que ces deux conflits – on peut aussi bien sûr songer aux conflits dans la région des grands lacs africains - et alors qu'aucune coopération d'envergure n'est rendue possible à l'exception sans doute d'initiatives humanitaires privées.

- Le voisinage belliqueux coréen a connu des procédures de règlement très partiel avec l'armistice de Pan Mun Jom de 1954 (*M.F Labouz, L'ONU et la Corée, recherche sur la fiction en droit international public, Paris, PUP, 1980*). Les deux Corée sont séparées par une zone démilitarisée sur le 38^e parallèle. Les rapprochements épisodiques des deux Corée ont fait long feu depuis le recours à la menace nucléaire par la Corée du Nord. Sans retracer le retrait de la République Populaire Démocratique de Corée du Traité de non-prolifération nucléaire, et son retrait des négociations à six menées avec la Russie, la Corée du sud, les Etats-Unis, le Japon, la Chine , on se contentera de rappeler que :

1) A l'approche de la Conférences des Etats Parties au TNP qui se tiendra en 2010, la Corée du Nord a réactivé ses installations nucléaires et procédé à des essais nucléaires et au lancement de missiles à courte portée depuis 2006 (le dernier en date le 25/5/2009), en violation flagrante affirme-t-on au Conseil de sécurité de l'ONU de la résolution 1718 du 14/10/.2006 basée sur le chapitre VII. *Réaffirmant l'existence d'une menace « manifeste » pour la paix et la sécurité internationales, le Conseil de sécurité a voté le 12/6/2009 la résolution 1874, fondée elle aussi sur le chapitre VII . Elle vise l'article 41, reconduit en les aggravant les sanctions édictées par la résolution 1718, exige la cessation de toutes activités nucléaires et la renonciation de la Corée du Nord au retrait du TNP, le respect de l'accord de garanties conclu avec l'AIEA. Les Etats membres sont autorisés à saisir et détruire les cargaisons sous embargo. Un comité d'experts aidera le comité des sanctions.*

2) c'est dire que l'espoir de la conclusion d'un traité de paix demeure irréaliste alors que la Corée du nord a récemment déclaré vouloir dénoncer l'accord d'armistice (Le Monde du 28/5/2009).

- Quant au conflit entre Israël et la Palestine, l'obsession sécuritaire

versus l'obsession identitaire s'est traduite comme on le sait par l'édification du mur par Israël, édification estimée contraire au droit international humanitaire dans l'avis de la CIJ du 9/7/2004. – Il y a d'autres exemples de murs cf. celui du Maroc 2700 km).

Alors que l'une des causes des conflits est la pauvreté en eau de la région, on sait aussi que le Jourdain, dont les eaux sont partagées entre cinq pays (Liban, Syrie, Israël, Palestine, Jordanie) est en voie d'être asséché avant de se jeter dans la Mer Morte, du fait des prélèvements principalement d'Israël, subsidiairement de la Syrie et de la Jordanie. Il n'est pas sûr, comme le soutient pourtant Stéphane Callens spécialiste du droit de l'eau, évoquant les racines historiques de ce droit remontant aux sentences d'Hammourabi, et le caractère d'un « *univers d'incorporels juridiques* », que le droit international puisse résoudre par accord des parties les « *guerres de l'eau* » (www.lemensuel.net/2009/06/02). Comme on peut aussi le penser, un accord sur la gestion de l'aquifère de Judée-Samarie restera longtemps tributaire du règlement politique des confits du Proche-Orient.

C. Le voisinage stratégique

- Entre la Russie et le Japon, le différend historique sur les îles Kouriles (les territoires du nord dans la thèse nipponne) fait toujours obstacle à la conclusion du traité de paix depuis 1945. Au XIX siècle des traités attribuent les îles au Japon. Peu après la destruction atomique d'Hiroshima et de Nagasaki les 6 et 9 /8/1945 par les Etats-Unis, suivie de la capitulation japonaise, l'URSS a occupé l'archipel sans doute sur la base de la Déclaration sur l'Extrême-Orient adoptée à la Conférence de Yalta en février 1945 mais restée longtemps secrète. L'Union soviétique qui occupe l'archipel en a chassé ses habitants nippons.
- Le Japon n'a cessé depuis de revendiquer les Kouriles, espérant en une ouverture économique favorable et en juillet 2008, le Japon a réaffirmé sa revendication, sur les territoires du nord en choisissant la rencontre du G8. Bien que sujettes aux séismes volcaniques, le dernier en date s'est produit en janvier 2009 avec une magnitude de 7,3 sur l'échelle de Richter, les îles attirent sur le web (www.lonelyplanet.fr) les amateurs d'aventure pour des randonnées sportives à 1900

euros et elles sont convoitées surtout par les deux Etats en raison des richesses halieutiques de leurs eaux.

En guise de conclusion, peut-on oublier la frontière au profit du bon voisinage ? La réponse demeure toujours incertaine du côté des Etats mais il se trouve au moins des scientifiques chiliens pour avoir imaginé un projet de tunnel de 150 Km qui passerait sous la frontière entre le Chili et le Pérou, pour donner à la Bolivie un accès à la mer, perdu au bénéfice du Chili après le conflit armé en 1879.

Indications bibliographiques

Il y a beaucoup de références sur la frontière – Colloque SFDI de Poitiers 1979, Pedone, 1980 - peu de références spécifiques en français sur le voisinage en DIP et elles sont anciennes :

- J. Andrassy Le droit international du voisinage, RCADI 1951 vol. 79, p 77 - 182
- I. Pop, préface de M. Virally, Voisinage et bon voisinage en droit international, Paris, Pedone, 1980.
- Mais on trouve un chapitre sur le voisinage dans le traité de DIP de Ch. Rousseau, tome III, les compétences, Sirey, 1977, p. 273 ainsi qu'une page dans le traité de A. Pellet et P. Dailler, LGDJ, 7^{ème} éd., 2002, p 473 et plusieurs références sur la sentence arbitrale de la Fonderie du Trail dans la 10^{ème} éd du Droit international public de D. Carreau, Pedone, 2009.
- M. Bernad Alvarez de Eulate, Un organisme de coopération transfrontalière, la communauté de travail des Pyrénées, organisation et fonctionnement, AFDI 1984 p 819-833.
- Sur l'arbitrage dans l'affaire du filetage dans le golfe du St Laurent, H. Dipla, AFDI 1986 p 239-258.
- Sur l'arbitrage de délimitation maritime Canada/France, E. Zoller, AFDI 1992 pp 480-500.

Il y a en revanche abondance de références sur le droit international de l'environnement, le droit international des fleuves et les questions transfrontières.

Parmi celles ci :

- P.M Dupuy, La gestion concertée des ressources naturelles partagées. A propos du différend entre l'Argentine et le Brésil, relatif au barrage d'Itaipu, AFDI 1978 p. 866.
- L.Caflish, Règles générales du droit des cours d'eau internationaux, RCADI 1989, VII, p 9-226.
- P.Buirette, Genèse d'un droit fluvial international, utilisations à des fins autres que la navigation, RGDIP 1991, pp 5-70.
- Sur la Convention du 21/5/ 1997 sur les cours d'eau et les lacs transfrontières : le rapport 199 du Sénat, 1997, http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/francais/traites/8_3_1997_francais.pdf et L. Caflish, AFDI 1997 p 751-798.
- L'actualité du droit des fleuves internationaux, Journées d'étude d'octobre 2008, CEDIN et Association roumaine de Droit international, à paraître 2009.
- J. Sironneau, Le droit international de l'eau existe-t-il ? évolutions et perspectives, novembre 2002, Ministère de l'écologie et du développement durable.
- A. Wulf et M. El Hassane, Hydrologie et droit international au Proche-Orient, Paris, L'harmattan, 2008
- A. Thaithe, Jean Jouzel, Partager l'eau, les enjeux de demain, Editions Technip, 2006
- S. Paquerot, F. Lasserre, Eau douce : la nécessaire refondation du droit international, Presses universitaires du Québec, 2005.

On rappellera aussi quelques études déjà mentionnées dans ce présent texte, voir les Mélanges offerts à L. Lucchini et J.P Queneudec, La Mer et son droit, Pedone, 2003.

LA POLITIQUE DE VOISINAGE DE L'UNION EUROPÉENNE

Pr Abdelkhaleq BERRAMDANE

Directeur du Master Juriste européen (Tours, Lodz)

Directeur-adjoint du GERCIE (EA 2110)

« La politique d'un pays est dans sa géographie » disait Napoléon. On peut dire la même chose à propos de l'Union européenne. La géographie impose le voisinage. Le mot voisinage a pour origine le vocable voisin qui provient du latin « *vecinus* », de « *vicus* » qui signifie bourg, quartier. Quoi de plus proche que les habitants du quartier. Dans ce « *village planétaire* » (Mac Luhan), tout le monde n'est-il pas voisin de tout le monde ? Le voisinage dans son acception première c'est l'état de proximité géographique qui, de nos jours tend à se dilater, à se mondialiser. L'espace et le temps se rejoignent comme l'avait démontré en d'autres temps Albert Einstein.

Le voisinage est un état de fait qui impose des obligations et crée des droits dans le chef des voisins. C'est une institution coutumière qui trouve ses premières manifestations dans le droit romain (les 12 Tables de la loi) et qui sera transplantée progressivement dans les autres branches du droit : droit civil, droit administratif, droit international, droit de l'environnement, etc.

Le droit de l'Union, voisin des autres droits, n'ignore pas non plus, le voisinage. On rencontre cette notion notamment dans le cadre du droit de l'environnement (par exemple voisinage d'un site classé), du droit de Schengen (par exemple le contrôle inopiné dans une bande de 20 Km aux abords des frontières intérieures, le régime dérogatoire au code Schengen concernant le trafic frontalier aux frontières extérieures avec les pays voisins¹), droit de pêche (droit de pêche dans les zones des 12 milles au titre des « relations de

1 Règlement CE n° 1931/2006 du Parlement et du Conseil du 20 décembre 2006, *JOUE* L 405/1 du 30 décembre 2006, p. 1.

voisinage » existant entre États membres²), et également en matière de politique de cohésion économique et sociale (coopération aux frontières terrestres intérieures et de certaines frontières terrestres et maritimes extérieures³), etc. Toutefois, comme dans les autres branches du droit, le droit de l'Union connaît la notion de voisinage mais ne lui donne pas de définition précise.

Notion incertaine, elle croise une autre : la notion de « bon voisinage » sous ses différentes implications en droit interne et international.

En droit interne, la notion de bon voisinage et sa variante « troubles anormaux de voisinage » sont liées au droit de propriété en général (droit des biens, domaine public) et à la question de responsabilité en particulier.

En droit de l'Union, la notion de bon voisinage rejoint *prima facie* celle de « relations de bon voisinage », bien connue en droit international.

En effet, dès 1928, le professeur Paul de Lapradelle avait envisagé la frontière dans sa linéarité mais également en tant que « zone de contact et de relation de contiguïté » entre États voisins⁴ et démontré que la contiguïté des territoires étatiques impose le respect de certains principes et règles de voisinage. Et, comme l'avait remarqué le professeur Charles Rousseau, « le voisinage (...) tend de plus en plus à devenir un état de droit, générateur comme tel de compétences et d'obligations au profit ou à la charge des États limitrophes »⁵. Cette relation voisinage-bon voisinage est soulignée

2 Maintien du droit de pêche dans les eaux situées à moins 12 milles marins pour les navires communautaires opérant traditionnellement dans ces eaux au titre des « relations de voisinage » (règlement CE n° 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche, article 17§2, *JOUE L 358/59* du 31 décembre 2002, p. 66.

3 Voir le règlement CE n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 relatif à la réforme des fonds structurels qui a fixé trois objectifs auxquels les fonds structurels (FEDER et FSE) et le Fonds de cohésion doivent contribuer : l'objectif convergence, l'objectif compétitif et l'objectif coopération territoriale qui vise à renforcer la coopération transfrontalière (*JOUE L 210/25* du 31 juillet 2006, p. 25).

4 Paul de Lapradelle, *La frontière*, Paris, 1928, Editions internationales, spéc. pp. 14-17.

5 Charles Rousseau, *Droit international public*, Paris, Sirey, 1977, tome III, Les compétences, p. 283. Voir également, Juraj Andrassy, « les relations internationales de voisi-

par la jurisprudence internationale. Ainsi, selon le tribunal arbitral dans l'affaire du filetage dans le golfe du Saint-Laurent, « le *concept de voisinage* (...) est plus spécifiquement utilisé dans le langage juridique pour qualifier des *situations de proximité* qui, à peine d'engendrer des frictions continues, appellent une *collaboration continue* au bénéfice des nationaux ou des services publics de deux ou plusieurs Etats dont les activités s'interpénètrent dans un même espace géographique »⁶.

Tel est le cas dans les relations de l'Union avec ses voisins immédiats de l'est et du sud. En effet, avec le dernier élargissement (passage de 15 à 27), les relations de voisinage sont devenues une priorité des relations extérieures de l'Union. Les frontières de l'Union se sont ainsi considérablement étendues. A l'est, la frontière de l'Union court sur 5000 km, de la mer de Barents au nord à la mer Noire au sud. Au sud-est, les frontières de l'Union concernent cinq pays balkaniques entourés de six Etats membres. Au sud, la frontière maritime de l'Union traverse la méditerranée de part en part sur plus de 5000 km. Cette frontière chevauchant des mers et des continents, mettant en contact l'Union avec des pays de niveau de développement inégal, marqués par l'instabilité, mais d'une importance stratégique majeure, tant par leurs richesses énergétiques dont l'Union a grandement besoin, que par leur stabilité, une nécessité vitale pour la sécurité de l'Union. Aussi, à partir de 2002, l'Union a mis en oeuvre la nouvelle politique européenne de voisinage (PEV), couvrant les trois piliers et venant compléter et renforcer les partenariats existants, en direction de 16 pays⁷, à l'exclusion des pays candidats, ou potentiellement candidats et de la Russie qui bénéficie d'un statut spécial.

Ce *voisinage politique*, trouve sa source d'inspiration dans le droit international, mais s'en distingue nettement. Il ne s'agit

nage, *RCADI*, 1951, T.II, Vol. 79, p. 77 et ss ; Iftene Pop, *Voisinage et bon voisinage en droit international*, Paris, Pédone, 1980.

⁶ Sentence arbitrale du 17 juillet 1986 relative au filetage dans le golfe du Saint-Laurent, *RGDIP*, 1986, p. 732, italiques en plus. Voir également la sentence arbitrale rendue le 11 mars 1941 dans l'affaire de la Fonderie du Trail opposant les Etats-Unis et le Canada (*RSA*, Vol. II, p. 1938 et ss, CIJ, affaire du détroit de Corfou, *Rec.* 1949, p. 23.

⁷ 10 pays du processus de Barcelone (Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Palestine, Syrie, Tunisie) et 6 pays nouveaux Etats indépendants (Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Georgie, Moldavie, Ukraine).

pas simplement de la bonne intelligence, la bonne entente, la bonne coopération entre voisins, en somme de l'établissement de relations amicales. C'est plus, plus que l'établissement d'une simple « communauté de voisinage » (Jean Carbonnier). C'est, l'intégration progressive, protéiforme, complexe, des voisins dans l'aire européenne. D'où l'intérêt *d'identifier au préalable une telle politique* et plus précisément la notion même de politique européenne de voisinage. Cette politique a des implications profondes sur les capacités de l'Union à jouer son rôle en tant que puissance ou à tout le moins en tant qu'acteur mondial. D'où l'intérêt également de s'interroger sur *les enjeux multiples* de cette politique.

I - La politique de voisinage : une notion complexe

La PEV est lancée par le Conseil européen de Copenhague (12-13 décembre 2002)⁸. Et, depuis lors, les chefs d'Etat et de gouvernement n'ont de cesse de réitérer leur attachement à cette politique et la Commission d'en écrire la partition⁹ et de la mettre en musique. Mais

8 Le Conseil européen de Copenhague (12-13 décembre 2002) tout en se réjouissant de la conclusion des négociations d'adhésion et en prévoyant la signature du traité d'adhésion le 16 avril 2003, à Athènes, a précisé que l'Union doit « éviter la formation de nouvelles lignes de démarcation en Europe et (...) promouvoir la stabilité et la prospérité à l'intérieur et au-delà des nouvelles frontières de l'Union (...) et élaborer de nouvelles initiatives à cette fin ». La Commission européenne a traduit ce souhait dans sa communication du 11 mars 2003, ouvrant la voie à la nouvelle politique européenne de voisinage (Commission, L'Europe élargie –voisinage : vers un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'est et du sud, COM (2003) 104 final, 11 mars 2003). Le 16 juin 2003, le Conseil de l'Union a estimé que ce document constituait un bon point de départ pour une nouvelle politique à l'égard des nouveaux voisins, et a défini les objectifs et la démarche à suivre pour l'élaboration de cette politique (Conclusions du Conseil sur l'Europe élargie-un nouveau voisinage, *Euromed Report*, 18 juin 2003, n°61). Lors du sommet européen de Thessalonique (19-20 juin 2003), les chefs d'Etat et de gouvernement ont confirmé l'importance qu'ils attachaient à cette politique et demandé au Conseil et à la Commission de poursuivre leurs travaux à ce sujet. La Commission a alors présenté, en mai 2004, un document d'orientation sur la politique européenne de voisinage (Commission, Politique européenne de voisinage. Document d'orientation, COM (2004) 373 final, 12 mai 2004), dessinant les grandes lignes de cette nouvelle politique. Ce document fut entériné par le Conseil européen de Bruxelles (17-18 juin 2004) (Bulletin UE 6-2004, pt. 1.6.50 ; *Euromed Report*, 21 juin 2004, n° 77.

9 Voir par exemple, Commission, COM (2007) 774 du 5 décembre 2007 : « une politique de voisinage forte » et les différents rapports annuels de la Commission à ce sujet.

peut-on appréhender ce voisinage politique, dans son essence et dans sa substance ?

A. Une notion imprécise dans son essence

Le voisinage est une notion amphibologique, saisie par le droit de l'Union dans sa double dimension, internationale et européenne.

On trouve en effet dans le traité de Nice des références fragmentaires et implicites au voisinage et à la politique de voisinage dans sa version internationale, classique, de relations de bon voisinage. Les références aux frontières extérieures de l'Union supposent l'existence de voisinage et de bon voisinage¹⁰. Les dispositions relatives à la coopération au développement l'impliquent nécessairement¹¹. Davantage encore, parmi les objectifs de la PESC/PESD l'article 11 du traité sur l'Union se réfère à la sauvegarde des « valeurs communes », de « l'intégrité (territoriale) de l'Union », au « maintien de la paix » « conformément aux principes de la Charte des Nations Unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki ». Or ces documents auxquels renvoie le traité sur l'Union font référence expresse au bon voisinage. Le préambule de la Charte des Nations Unies indique que les Etats doivent vivre « dans un esprit de bon voisinage ». L'acte final d'Helsinki, que ce soit pour les questions relatives à la sécurité et à la coopération en Europe ou en Méditerranée, prône le développement de « relations de bon voisinage »¹². La CJCE, de son côté, applique ce principe général de droit international¹³.

La notion de voisinage, dans sa version moderne, européenne, intégrationniste, englobant et dépassant les simples relations de bon voisinage, figure dans le traité de Lisbonne. En effet, pour marquer toute l'importance et la spécificité de la politique de voisinage, mise en œuvre en même temps que le processus de constitutionnalisation de l'Union, les Conventionnels ont introduit l'article I-57 dans le traité

10 Art. 2, 11 TUE ; art. 62 CE.

11 Titre XX du traité CE.

12 Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe. Acte final d'Helsinki (1^{er} août 1975) : questions relatives à la sécurité en Europe, IXème principe : Coopération entre les Etats ; questions relatives à la sécurité et à la coopération en Méditerranée.

13 CJCE, A. Racke, 16 juin 1998, aff. C-162/96, *Rec.* p. I-3688, pt. 55.

établissant une Constitution pour l'Europe. Dès la première esquisse du projet de traité constitutionnel, le *praesidium* de la Convention y a fait figurer un titre distinct, intitulé « L'Union et son environnement proche », et il a prévu que celui-ci devrait contenir des dispositions définissant des relations privilégiées entre l'Union et ses voisins »¹⁴. Rapidement le *praesidium* a rédigé une telle disposition¹⁵ qui ne subira que des modifications mineures¹⁶, pour se retrouver telle quelle dans le projet définitif de la Convention¹⁷. La CIG 2003-2004 s'est contentée de changer la numérotation de cette disposition et d'y apporter des améliorations rédactionnelles, sans toucher à sa substance¹⁸. L'article I-57, issu de la CIG 2003-2004¹⁹, et repris tel quel par l'article 8 du traité sur l'Union issu du traité de Lisbonne, se lit ainsi :

« 1. L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération.

2. Aux fins du paragraphe 1, l'Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés. Ces accords peuvent comporter des

14 Présentation de l'avant projet d'un traité constitutionnel par le président de la Convention V. Giscard d'Estaing, session plénière de la Convention (28-29 octobre 2002), titre IX, article 22.

15 Partie 1, Titre IX, l'Union et son environnement proche, article I-42 :

1. L'Union développe avec les Etats de son voisinage des relations privilégiées, visant à établir un espace de prospérité et de voisinage caractérisé par des relations étroites et pacifiques fondées sur la coopération.

2. A cette fin, l'Union peut conclure et mettre en œuvre des accords spécifiques conformément aux dispositions de l'article X de la deuxième partie. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une concertation périodique. (CONV 649/03, 2 avril 2003).

16 Dans la version du 26 mai 2003 (CONV 727/03, p. 38), la numérotation a changé : le titre IX de la partie 1 devient le titre VIII et l'article I-42 devient l'article I-56. Et on a rajouté au paragraphe 1 une incise précisant que l'espace de prospérité et de voisinage est « fondé sur les valeurs de l'Union ».

17 La version définitive de la Convention a seulement précisé dans le paragraphe 2 de l'article I-56 que les accords spécifiques seront conclus conformément aux dispositions de l'article « III-227 ».

18 Le groupe d'experts de la CIG a seulement supprimé quelques mots du paragraphe 2 de l'article I-56, issu de la Convention : « et mettre en œuvre » ; « conformément aux dispositions de l'article III-227 ». CIG 50/03, 25 novembre 2003, p. 60.

19 CIG 87/04 COR1, 27 septembre 2004, p. 58.

droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une concertation périodique ».

La politique de voisinage est ainsi « constitutionnalisée », « codifiée ». L'article 8 TUE donne une base à ladite politique, tout en lui assurant une *visibilité*, voire une *lisibilité* et une *pérennité* certaines. Plus encore, il lui donne une *définition* : le développement avec les pays du voisinage des relations privilégiées en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage (*finalité*), fondé sur des valeurs de l'Union (*fondement*) et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération au moyen d'accords spécifiques (*modalités*).

L'article 8 TFUE reprend en fait la *définition vague* à souhait donnée par la Commission dans ses diverses communications à la politique de voisinage. A savoir : « créer un espace de prospérité et de bon voisinage -»une cercle d'amis«- caractérisé par des relations étroites et pacifiques fondées sur la coopération »²⁰.

En quoi cette politique se distingue-t-elle des autres formes de coopération existantes ? Plus précisément, sur le plan conceptuel, on ne voit pas vraiment ce qui la différencie des formes de *partenariats* mises en œuvre par l'Union dans ses relations externes : le partenariat de transition avec les Etats de l'ex-URSS et les partenariats de développement avec les pays ACP et les pays du processus de Barcelone²¹ ? Qui plus est, la PEV est mise en œuvre dans le cadre des accords existants (accords d'association avec les pays méditerranéens et accords de partenariat pour les pays européens et ceux du Caucase), voire même « la PEV constitue un partenariat

20 Voir plus particulièrement, Commission COM (2003) 104 du 11 mars 2003 : « L'Europe élargie-voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'est et du sud » ; COM (2003) 393 du 1^{er} juillet 2003 : « Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage » ; COM (2004) 373 du 12 mai 2004 : « Politique européenne de voisinage. Document d'orientation » .

21 Voir à ce sujet, R. Balock, « La notion de partenariat en droit communautaire » *in Mélanges en hommage à Guy Isaac*, Toulouse, PUSS, 2004, t. I., p. 489 et ss et la thèse de C. Ropoport, *Le partenariat entre l'Union européenne et les Etats tiers européens*, Université de Rennes I, 2008.

pour la réforme » selon la Commission²². Ce flottement conceptuel est même aggravé par la reprise des instruments traditionnels de coopération. Les « accords spécifiques » pour mener une telle politique auxquels fait référence l'article 8§2 du TUE ne sont guère éloignés de ceux d'association prévus à l'article 310 CE. On peut d'ailleurs se demander si les instruments juridiques existants²³ ne sont pas suffisants pour mener une telle politique.

Voilà toute l'ambiguïté de la notion de politique de voisinage, *notion avant tout politique muée en principe juridique structurant les relations extérieures de l'Union*. C'est une notion d'une grande plasticité autour d'un noyau central -qui constitue au demeurant sa plus-value par rapport à l'existant : la création d'un espace de stabilité et de prospérité aux alentours proches et lointains de l'Union.

B. Une notion plurielle dans sa substance

L'approche matérielle de la notion PEV révèle ses multiples facettes qui ne sont pas toute dénuées de toute ambiguïté. Voisiner oui, mais avec qui ? Pourquoi ? Par quoi ? Comment ? Et dans quelles formes ?

Un voisinage hétérogène dans sa composition

La PEV s'adresse à des pays hétérogènes. A l'origine, la politique de voisinage était destinée aux seuls voisins de l'Est. Et, c'est à la demande de la France que les pays méditerranéens furent inclus. La liste initiale des pays concernés a été fixée par le Conseil « Affaires générales » le 16 juin 2003. Puis, le Conseil européen (17-18 juin 2004) y a ajouté trois pays du Caucase méridional (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie) et retranché la Russie, à sa demande, de son champ d'application.

Une telle composition démontre l'absence d'une délimitation géographique précise du voisinage. On peut d'ailleurs se demander pourquoi s'arrêter aux trois pays du Caucase et ne pas inclure l'Irak

22 Commission, COM (2007) 774 du 5 décembre 2007 : « Une politique de voisinage forte ».

23 Voir notamment les articles 133CE (accords commerciaux) ; 181 A CE (coopération économique, financière et technique avec les pays tiers) ; 300 CE (conclusion des accords internationaux), 308 CE (clause de flexibilité) ; 310 CE (accords d'association) ; articles repris dans le projet de traité établissant une Constitution (partie III).

et l'Iran qui en sont limitrophes. Cette *indétermination géographique* est d'ailleurs soulignée par l'article 8 TUE issu du traité de Lisbonne lequel se réfère vaguement aux « pays de voisinage », sans autre précision. Toute autre extension est donc possible.

Cette couverture géographique dénote également une *certaine incohérence*. Elle ne concerne pas tous les « vrais » voisins géographiques de l'Union : la Russie, les pays de l'EEE (Islande, Liechtenstein, Norvège), la Suisse et les pays européens candidats ou potentiellement candidats.

Certes, tous les pays inclus dans la PEV présentent un intérêt certain pour l'Europe. Pour autant quel rapport y a-t-il entre l'Azerbaïdjan et le Maroc, entre le Caucase et l'Afrique du Nord ? Ce conglomérat disparate de pays, atténue la portée de la PEV. N'eût-il pas mieux fallu traiter séparément ces trois ensembles : Méditerranée, Caucase, Europe orientale, afin de mieux tenir compte des spécificités de chaque région et de chaque pays au sein de ces différents groupes²⁴.

Un voisinage en réponse à l'élargissement

La politique de voisinage est d'abord un *substitutif à l'élargissement* à l'Est. Le Conseil européen de Copenhague (12-13 décembre 2002) a expressément lié la mise en œuvre de la PEV au processus du 5^{ème} élargissement. Il fallait coûte que coûte « éviter la formation de nouvelles lignes de démarcation » aux nouvelles frontières de l'Union. La nouvelle politique s'adressait aux nouveaux voisins européens (Russie, Ukraine, Biélorussie, Moldavie) auxquels on proposait un statut spécifique, sans perspective d'adhésion. Dans ses documents récents, la Commission n'exclut plus désormais une telle perspective pour ces pays²⁵. Cette ambiguïté quant à la finalité

24 Voir en ce sens l'avis du Comité des régions sur la communication de la Commission : « L'Europe élargie -voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », COM (2003) 104 final, *JOUE*, C 23/36, 27 janvier 2004, p. 39 ; Avis du Comité économique et social européen sur la même communication de la Commission (COM, 2003, 104 final), *JOUE*, C 80/148, p. 153.

25 Selon Andréa Herdina, chef d'unité coordination sectorielle de la PEV, D.G Relations extérieures, Commission, « La PEV laisse délibérément ouverte la question de savoir si notre politique de partenariat pour la réforme pourrait en définitive devenir une alternative ou un précurseur à une politique d'adhésion de nos voisins d'Europe de l'Est », « La PEV-un partenariat pour la réforme » in *Union européenne et ses espaces de proximités*, L. Beurdelay, R. de la Brosse, F. Maron (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 41.

de la PEV en direction de l'Est se retrouve dans le nouvel article 8 TUE issu de Lisbonne introduit par le président de la Convention V. G. d'Estaing et visant semble-t-il la Turquie²⁶.

La politique de voisinage est également une *politique d'accompagnement* de l'élargissement pour les pays Méditerranéens pour lesquels aucune perspective d'adhésion n'est offerte. En effet, avec le quatrième élargissement qui se réalisait (1995) et le cinquième qui se profilait (2004) la mise en place d'une stratégie globale pour la méditerranéenne devenait une nécessité pour l'Union. Le rééquilibrage de l'Union à l'est devait se traduire par un rééquilibrage au sud. Ce nouveau cours des relations euro-méditerranéennes a trouvé sa traduction dans le partenariat, établi lors de la conférence de Barcelone (27-28 novembre 1995)²⁷, prolongé et renforcé par la PEV.

Un voisinage à mi-chemin entre association et adhésion

La finalité lointaine de la PEV est d'arriver à « partager tout, sauf les institutions »²⁸. L'objectif est de créer un nouveau statut entre l'association et l'adhésion à l'Union, c'est-à-dire, plus que l'association et moins que l'adhésion²⁹.

Ce nouveau statut est « *fondé sur les valeurs de l'Union* » comme le réaffirme l'article 8 TUE issu du traité de Lisbonne. Ces valeurs communes à l'Union ressemblent étrangement aux critères de Copenhague (droits de l'homme, démocratie, bonne gouvernance, économie de marché...). L'Union s'emploie à les *promouvoir* auprès

26 Etienne de Poinsin, *Vers une Constitution européenne*, Paris, 10/18, 2003, p. 228.

27 Cette conférence interministérielle a regroupé, outre les représentants du Conseil de l'Union et de la Commission, les 15 pays de l'Union et 12 pays méditerranéens : Algérie, Chypre, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie, Autorité palestinienne. La Mauritanie avait un rang d'observateur. La Ligue arabe et l'Union du Maghreb Arabe étaient présentes en tant qu'invitées spéciales.

28 Discours de M. R. Prodi à Alger le 1^{er} avril 2003, *Bulletin quotidien Europe*, n° 8434, 2 avril 2003, p. 11.

29 D. Blanc, « La politique européenne de voisinage : essai d'identification » in *L'union européenne élargie aux nouvelles frontières et à la recherche d'une politique de voisinage*, M-F. Labouz, C. Philip, P. Soldatos (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 45 et ss ; voir également le Rapport d'information (Sénat) n° 451 (2007-2008) de M. Jacques BLANC, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, déposé le 9 juillet 2008.

de ses voisins, érigeant ces valeurs en *condition* indispensable à l'octroi du nouveau statut³⁰.

Sur ce socle de valeur, l'Union cherche à bâtir « un espace de prospérité et de bon voisinage » (art. 8 TUE) qui repose sur une *intégration à la fois économique et stratégique*.

La perspective à long terme est en effet de passer d'une simple coopération à une intégration économique, impliquant la participation des pays voisins, au marché intérieur de l'Union. Les voisins participeront alors aux quatre libertés (libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux), à certains aspects de la coopération dans le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures ainsi qu'à certaines politiques et programmes communautaires, notamment en matière d'éducation, de culture, d'environnement, d'énergie et de transport. Le but serait d'aboutir à la création d'un espace économique européen sur le modèle existant de l'Espace Economique Européen. Ceci se ferait d'abord et avant tout par l'importation de l'acquis normatif communautaire (en matière de concurrence, protection des consommateurs, environnement, etc.) par les Etats voisins.

L'option EEE pour tous les voisins, y compris ceux du sud, paraît séduisante, mais est-elle vraiment réaliste ? Les pays européens de l'est, si jamais ils remplissent les conditions posées par l'Union, peuvent tout aussi bien devenir des Etats membres. Rien de tel pour les pays méditerranéens. On voit mal comment l'Union peut faire bénéficier les pays méditerranéens de la libre circulation des personnes (la politique migratoire de l'Union en témoigne d'ailleurs) ou des avantages de la PAC et des fonds structurels ? Dans ce cas, quelle serait la plus-value de la PEV par rapport au partenariat méditerranéen ³¹ ?

30 Voir à ce sujet les différentes conclusions des différents sommets européens, les différents documents de la Commission, les accords d'association pour les pays méditerranéens et les accords de partenariat et de coopération pour les pays de l'Est et du Caucase qui en font un élément essentiel et l'instrument européen de voisinage et de partenariat IEVP (article 1 du règlement CE n°1638/2006 du parlement et du Conseil du 24 octobre 2006, *JOUEL* 310/1 du 9 novembre 2006, p.1).

31 La perspective d'adhésion pour les pays maghrébins unis par des liens séculaires avec

L'autre volet de la PEV est l'intégration stratégique des voisins dans l'espace sécurité de l'UE. A cet égard, lors du Conseil européen de Bruxelles (12-13 décembre 2003), les chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté la « stratégie européenne de sécurité », une stratégie plus *active* que *réactive*, fixant comme priorités la lutte contre le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massives, le crime organisé et l'immigration clandestine, au moyen d'*actions préventives*³². Cette stratégie a été complétée par le « partenariat stratégique entre l'UE et la région méditerranéenne ainsi que le Moyen-Orient » entériné par le Conseil européen de Bruxelles (17-18 juin 2004)³³. Ce partenariat stratégique pour la Méditerranée et le Moyen-Orient, mené en partenariat avec l'OTAN, étend les priorités de la « stratégie européenne de sécurité » aux pays du processus de Barcelone, les Etats du golfe, le Yémen, l'Irak et l'Iran. L'objectif est d'établir une ceinture de sécurité, un glacis protecteur, autour de l'Union.

Un voisinage asymétrique

Nous sommes en présence de relations type centre-périphérie. L'Union, un pôle d'attraction de par sa position stratégique et surtout économique, cherche à promouvoir son modèle politique et économique chez ses voisins. Cette vision euro-centrée et asymétrique se retrouve dans les trois piliers de cette PEV.

Le premier pilier de l'édifice est constitué des accords bilatéraux conclus avec les voisins : accords d'association avec les partenaires

l'Europe ne serait-ce pas là un puissant levier de transformation en profondeur de ces pays ? Ceux-ci pourraient alors devenir, comme la Turquie à l'est, un élément stabilisateur de la Méditerranée occidentale, une région en effervescence, mais riche en réserves énergétiques et potentialités humaines.

32 Javier Solana, SG/HR, *Stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles, 12 décembre 2003, site *Europa*, spéc. p. 11 et ss ; Sommet de Bruxelles (12-13 décembre 2003), Conclusions de la présidence, site *Europa*, p. 21-22.

33 Conseil européen de Bruxelles (17-18 juin 2004), conclusions de la présidence, *Euro-med report*, n°77, 21 juin 2004, p. 1 et ss. Ce partenariat stratégique pour la Méditerranée et le Moyen-Orient prend le relais de la stratégie commune du Conseil européen du 19 juin 2000 à l'égard de la région méditerranéenne (2000/458/PESC).

euro-méditerranéens et accords de partenariat et de coopération avec les pays de l'ex-URSS. Ces accords présentent, à quelques différences près, le même contenu (dialogue politique, conditionnalité politique, mise en œuvre progressive de zone de libre-échange, libéralisation des services et des capitaux, reprise de l'acquis en matière des règles de concurrence, renforcement de la coopération dans divers domaines sectoriels, etc.).

Le deuxième pilier est constitué des « plans d'action » avec chaque pays voisin, complétés par divers documents stratégiques et programmes opérationnels. Tous ces documents de nature politique sont adoptés par la Commission, dans certains cas selon la procédure dite de gestion. Le Parlement européen est consulté et peut s'opposer à la Commission à travers ses pouvoirs budgétaires. Les plans d'action fixent les priorités à moyen terme dans les secteurs clé, déterminant les critères politiques et économiques de référence, ainsi qu'un calendrier précis pour leur réalisation. Et la Commission établit des rapports d'évaluation périodique des progrès accomplis par les voisins. Ces plans d'action sont en principe négociés avec les voisins, mais en réalité imposés à ceux-ci.

Pays	Relations contractuelles avec la CE - entrée en vigueur		Plan d'action de la PEV	Adoption par l'UE	Adoption par le pays partenaire
Algérie	AA - 2005	<i>En</i>	--	--	--
Arménie	APC - 1999	Mars 2005	<i>En</i> <i>préparation</i>	--	--
	APC - 1999	Mars 2005	<i>En</i> <i>préparation</i>	--	--
Belarus	--	--	--	--	--
Egypte	AA - juin 2004	Mars 2005	<i>En</i> <i>préparation</i>	--	--
Géorgie	APC - 1999	Mars 2005	<i>En</i> <i>préparation</i>	--	--
Israël	AA - juin 2000	Mai 2004	Arrêté fin 2004	21.02.2005	11.04.2005
Jordanie	AA - mai 2002	Mai 2004	Arrêté fin 2004	21.02.2005	11.01.2005
Liban	AA - avril 2006	Mars 2005	<i>En</i> <i>préparation</i>	--	--
Libye	AA-début négoc. déc.2008	--	--	--	--
Moldavie	APC - juillet 1998	Mai 2004	Arrêté fin 2004	21.02.2005	22.02.2005
Maroc	AA - mars 2000	Mai 2004	Arrêté fin 2004	21.02.2005	27.07.2005
Autorité	AA intérimaire - juillet 1997	Mai 2004	Arrêté fin 2004	21.02.2005	04.05.2005

Syrie	AA - en attente de ratification	--	--	--	--
Tunisie	AA - mars 1998	Mai 2004	Arrêté fin 2004	21.02.2005	04.07.2005
Ukraine	APC - mars 1998	Mai 2004	Arrêté fin 2004	21.02.2005	21.02.2005

APC : accord de partenariat et de coopération.

AA : accord d'association.

Source : Commission européenne.

Le troisième pilier est L'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP)³⁴ lequel couvre les pays voisins et la Russie. Il a remplacé depuis le 1^{er} janvier 2007 les programmes MEDA et TACIS et d'autres programmes thématiques. Ce nouvel instrument financier soutient les priorités des Plans d'action et couvre également la coopération transfrontalière (en finançant des programmes conjoints d'Etats membres et de pays partenaires ayant une frontière terrestre ou maritime commune). Cet instrument indicatif alloue à la PEV et au Partenariat avec la Russie un total de 12 millions d'euros sur la période 2007-2013, avec une répartition de 2/3 pour les voisins du sud et 1/3 pour les voisins de l'est. L'IEVP est complété par la « facilité de gouvernance » destinée à récompenser les voisins les plus méritants dans la mise en œuvre des priorités des Plans d'action ainsi que par la « facilité d'investissement » venant au soutien des prêts de la BEI, la BIRD et d'autres organismes internationaux afin de mettre en œuvre des projets communs en matière d'environnement, d'énergie et de transport.

Ce schéma institutionnel ressemble curieusement à celui mis en œuvre par l'Union, pour les 12 pays qui ont rejoint l'Union en 2004 et 2007, et actuellement pour les pays candidats et les pays candidats potentiels à l'adhésion : accords d'association et de stabilisation, instrument d'aide de préadhésion (IAP)³⁵, partenariats pour l'adhésion (Turquie, Croatie, Macédoine) / partenariats européens (Albanie, Bosnie, Monténégro, Serbie). Dans leur contenu les Plans d'actions conçus pour les voisins ressemblent aux partenariats pour l'adhésion / partenariats européens, instaurés par l'Union (par décision ou règlement) avec chaque candidat ou candidat potentiel. Toutefois si les premiers ont simplement valeur politique, les derniers sont contraignants.

Les modalités de la mise en œuvre de la PEV sont également

³⁴ Règlement CE n°1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006, *JOUE L 310/1* du 9 novembre 2006, p. 1.

³⁵ Règlement CE n°1085/2006 du Conseil du 17 juillet 2006 établissant un instrument d'aide de préadhésion, *JOUE L 210/82* du 31 juillet 2006, p. 82.

calquées sur la stratégie de préadhésion conçue pour les pays candidats à l'adhésion : là également on trouve la différenciation et la conditionnalité. L'Union tient compte de la situation géographique, politique, économique et sociale de chaque voisin et de ses capacités et besoins. En outre, le soutien financier (qui peut même être suspendu) est modulé en fonction des progrès dans la réalisation des réformes et du respect des droits de l'homme.

La PEV combine ainsi les objectifs de la politique extérieure de l'Union et la politique d'adhésion. Dans ses modalités de financement la PEV applique également les principes de la politique de cohésion économique et sociale, notamment le principe de complémentarité, de cofinancement par les pays bénéficiaires, de cohérence et de coordination de l'assistance fournie aux PEV³⁶. Le tropisme de la politique de cohésion économique et sociale et de celle d'adhésion révèle ainsi toute l'ambiguïté de la PEV.

Un voisinage protéiforme

La PEV essentiellement bilatérale mais avec une vision globale est complétée par des coopérations régionales (notamment en matière d'énergie, transport, communication, environnement, migration, etc.) ne comprenant pas toujours les mêmes Etats :

- La « Synergie de la mer Noire » lancé en avril 2007 visant à renforcer la coopération régionale entre la Roumanie, la Bulgarie, et les quatre pays de la région de la mer Noire : Turquie, Russie, Ukraine et Géorgie.

- L'Union pour la Méditerranée lancée par le sommet de Paris pour la Méditerranée (Paris 13 juillet 2008) et prévoyant le développement de projets régionaux et la création d'institutions communes souples (coprésidence, comité permanent conjoint, secrétariat paritaire)³⁷.

- Le « partenariat oriental » lancé par le sommet du partenariat oriental (Prague, 7 mai 2009) impliquant l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et le Belarus, institue une intégration plus

36 Comparez l'art. 4 du règlement CE n°1638/2006 relatif à l'IEVP (précité) et l'article 9 du règlement CE n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le FEDR, le FSE et le Fonds de cohésion, *JOUE L 210/24* du 31 juillet 2006, p. 25.

37 Conseil de l'Union européenne, 15 juillet 2008, Déclaration commune du sommet de Paris, 13 juillet 2008.

poussée et prévoit des réunions périodiques entre les chefs d'Etat et de gouvernement, entre les ministres des affaires étrangères et entre haut fonctionnaires des 27 et des 6 partenaires³⁸.

Ces coopérations régionales « entassées », parfois enchevêtrées, sans réelle plus-value par rapport à l'existant et sans que l'on sache vraiment comment elles s'articulent avec la PEV, risquent d'entraîner un éparpillement voire un délitement de la PEV.

II. La politique de voisinage : des enjeux multiples

La PEV participe voire accélère le changement de dimension et de nature de l'Union sur la scène internationale que les apports du traité de Lisbonne confirment d'ailleurs. D'une puissance putative, l'Union devient progressivement une puissance européenne. La création d'une *zone intermédiaire* entre l'Union et le reste du monde, aire de stabilité et de prospérité à ses confins, confronte nécessairement l'Union à des enjeux multiples et enchevêtrés, les uns davantage à dimension interne et les autres plutôt de nature externe, les uns relatifs aux limites territoriales de l'Union, les autres inhérents à l'expansion stratégique de l'Union.

A- Les enjeux de frontières

« L'Europe, musée et laboratoire des frontières »³⁹. L'histoire de l'Europe se confond en effet avec celle de ses frontières. Combien de fois en effet les frontières de l'Europe furent-elles dessinées, redessinées, depuis le partage de Verdun (traité de Verdun, août 843) ? Aujourd'hui, l'Europe et plus précisément l'Union est un laboratoire des frontières. Les pères de l'Europe ont délibérément laissé dans le flou les contours des frontières du nouvel ensemble en formation. Si cela était concevable dans une petite Europe, il l'est moins dans une Union dilatée à ses extrêmes limites géographiques. Ce problème s'est posé dès le début des demandes d'adhésion formulées par les pays nouvellement libérés de la tutelle du grand frère soviétique. La Commission y a

38 Conseil de l'Union européenne, 12 mai 2009, Déclaration commune adoptée lors du sommet du partenariat oriental, Prague, 7 mai 2009.

39 P. Guichonnet et C. Raffestin, *Géographie des frontières*, Paris, PUF, 1974, p. 83.

répondu en jugeant qu'il « n'est pas *possible* ou *opportun* d'établir maintenant des frontières de l'Union européenne dont les contours se construiront au fil du temps »⁴⁰. En attendant, la Commission a

progressivement élaboré la PEV et précisé ses contours, faisant ainsi du voisinage une sorte de substitutif à une frontière-ligne voire constitutif d'une frontière-zone.

Le voisinage, un substitutif à une frontière-ligne introuvable ?

Comme l'on sait, l'article 49 UE opte pour une conception spatiale de l'Union, alliant géographie et valeurs⁴¹.

Or la valeur de la géographie est toute relative. Que faut-il entendre par Etat européen ? La géographie est de peu de secours, car le continent européen est sans frontières géographiques précises, dans sa partie orientale. Inopérant, le critère géographique est également incohérent. Il aboutirait à l'adhésion éventuelle d'Etats dont la grande majorité de leurs territoires est asiatique (Turquie, Russie, républiques du Caucase). On ne peut raisonnablement reprendre la composition du Conseil de l'Europe (46 pays) s'étendant à 46 pays⁴² et l'appliquer à l'Union, une organisation d'une autre nature. Enfin, ce critère serait problématique. Il aboutirait à l'adhésion de la Russie, un empire, par sa superficie (80% celle de l'Union) et la diversité de ses peuples. Or, l'Union ne peut digérer un empire qui transformerait radicalement sa nature et en ferait une union euro-asiatique.

L'autre critère est celui des valeurs de nature humaniste et universel : le respect des principes énoncés dans l'article 6§1 (principes de liberté, de démocratie et de l'Etat de droit) par l'Etat candidat. Mais est-ce suffisant, même si on y ajoute les autres valeurs introduites par le traité constitutionnel (pluralisme, droit des minorités, non

40 Commission, *L'Europe et le défi de son élargissement*, Bull. CE, supplément 3/92, Italiques en plus.

41 Pour de plus amples développements voir Abdelkhaleq Berramdane, « les frontières de l'Union européennes » in *Mélanges Slobodan Milacic*, Bruxelles, Bruylant, 2008, pp. 289-315.

42 Voir la résolution 1247 (1994) du Conseil de l'Europe.

discrimination, tolérance, justice, solidarité, égalité homme-femme), valeurs reprises par l'article 49 TUE issu du traité de Lisbonne et complétés par les critères techniques, dits « critères d'éligibilité » (critères de Copenhague) figurant dans le même traité ? Combien d'Etats en effet « maigrement » européens pourraient un jour respecter ces valeurs et prétendre à l'adhésion ? Ensuite, ce second critère participe aux paradoxes des frontières. Car, autant le critère géographique est un critère de clôture de l'espace européen, autant le critère-valeur est précisément un critère ouvert et d'ouverture de l'Europe. « Si l'Europe (...) devait s'affirmer comme étant essentiellement une *idée* fondée sur des valeurs universelles (...) comment serait-il alors possible de donner sens à des limites de l'Europe (...) De deux chose l'une, en effet : soit l'Europe a une vocation cosmopolitique, et l'Europe géopolitique n'a plus de sens ; soit l'Union européenne accepte de se définir de manière exclusive, mais, alors, l'idée européenne ne saurait avoir de vocation universelle »⁴³.

Au bout du compte, devant ce choix cornélien, l'Union a choisi de ne pas choisir. Il est urgent d'attendre. La création d'un espace de voisinage économique et sécuritaire, au moyen de la PEV, permet précisément de donner du temps au temps pour que l'Union finisse enfin par définir ses frontières ultimes⁴⁴. La PEV permet aussi de préparer l'intégration en douceur des pays voisins européens que l'on voudrait faire partie de l'Union.

Le voisinage constitutif d'une frontière-zone ?

Ne peut-on concevoir le voisinage, mis en oeuvre par la PEV, comme constitutif d'une frontière-zone de l'Union ?

Car, la plasticité des frontières de l'Union n'est pas sans antécédents historiques. Des frontières flottantes ont marqué en effet l'histoire

43 Pierre-Henri Tavoillot, « Comment penser les limites de l'Europe », in Patrick Savidan (dir), *La république ou l'Europe ?* Paris, Librairie générale française, col. Livre de poche, 2004, p. 162; Dans le même sens, voir également Jaques Lenoble, « Rendre l'universel possible » in *Les frontières de l'Europe*, Bruxelles, De Boeck, 2001, Elie Barnavi, Paul Goossens (eds), pp. 137-144.

44 Voir en ce sens le Rapport d'information de T. Mariani sur le développement de la PEV et la question des frontières de l'Union européenne, AN, n°3132, 7 juin 2006.

de certains empires et de certains Etats à travers le monde. L'empire romain, au fur et à mesure de son expansion, avait tissé des « limes ouverts », mobiles, en fonction de l'agrégation continue de peuples les plus divers. Ce type de « frontières en marche » fut connu aussi en Espagne, pendant de la *reconquista* ibérique ainsi qu'aux Etats-Unis, au nom de la théorie de la « *destinée manifeste* », lors de la « conquête » progressive de ce territoire, au XIX^{ème} siècle, de l'Atlantique au pacifique. Et c'est également une des caractéristiques de l'Islam conquérant, arabe et turc, du VII^{ème} au XVII^{ème} siècle. L'URSS a même adopté constitutionnellement la théorie des frontières ouvertes⁴⁵.

Ce prototype de frontières, ce voisinage « flottant », ne sied-t-il pas alors à une puissance en formation, telle l'Union européenne ? N'a-t-elle pas besoin de « marches » nécessaires à son *expansion douce*, à travers la promotion de son modèle économique, normatif, culturel et humain ? En tout cas, la PEV y contribue nécessairement. Et même à supposer que l'Union demeurât une simple union d'Etats dans une organisation internationale d'essence libérale reposant sur l'Etat de droit, les droits de l'homme et quelques politiques communes, une frontière-zone fluide et extensible ne serait-elle pas encore plus justifiée ? Enfin à l'heure de la mondialisation, de la création de l'espace-monde est-il encore utile de clôturer fermement l'Union ?

B- Les enjeux stratégiques

L'établissement d'un voisinage au sud et à l'est est une réponse aux multiples menaces sécuritaires qui se posent à l'Union en ce début du XXI^{ème} siècle. La stabilisation de cet espace environnant à l'est n'est pas sans conséquences sur les relations avec la Russie, un Etat-empire à travers l'histoire, qui cherche à reconstituer, depuis la dislocation de l'Union soviétique, son environnement perdu, son « étranger proche ».

45 Voir titre 1, dernier alinéa et le §4, chap. II, du titre II de la Constitution de 1923-1924, Guy Desolre, *Les quatre Constitutions soviétiques*, Paris, Savelli, 1977, p. 36-37 et p. 39.

Les enjeux sécuritaires

La sécurité de l'Union passe incontestablement par la stabilisation de son voisinage proche et lointain. La PEV est une politique ambitieuse visant à faire face aux multiples défis sécuritaires, complexes, entrelacés et interdépendants, qu'affronte l'Union dans son environnement. On pourrait retenir parmi ces multiples menaces trois qui paraissent majeures et qui ne peuvent être circonscrites voire éliminées sans une coopération active des voisins.

1) La participation des voisins à la résolution des conflits « gelés » dans le voisinage de l'Union.

Ces conflits sont nombreux : à l'est, les questions de Transnistrie, d'Abkhazie, d'Ossetie du sud, du Haut-Karabakh ; au sud, les conflits du Moyen-Orient et du Sahara occidental. L'Union participe de différentes manières aux règlements de ces conflits qui, non résolus, pourraient par voie d'escalades, par une sorte d'effet domino, menacer sa propre sécurité. Cependant, force est de constater le peu d'efficacité de cette politique de nature diplomatique (comme en témoigne d'ailleurs les guerres qui ont éclaté en 2008, en Géorgie et à Gaza), en raison notamment de la préemption de la solution de ces conflits par la Russie et les Etats-Unis.

2) La cogestion avec les voisins de la menace terroriste et surtout du flux migratoire

Progressivement, à partir du sommet de Séville (21-22 juin 2002), l'Union est passée à une phase d'externalisation de la politique d'immigration et d'asile. Le programme de La Haye (adopté par le sommet de Bruxelles, 4-5 novembre 2004) et le Pacte européen sur l'immigration et l'asile (adopté lors du sommet de Bruxelles, 15-16 octobre 2008) ont tracé les grandes lignes de cette politique. L'Union concède ainsi à ses voisins la gestion partielle de la politique d'immigration tout en se réservant la direction effective et le contrôle général. Cette politique essentiellement sécuritaire vise à impliquer les voisins (pays d'origine et de transit) dans la cogestion du flux

migratoire et à leur faire assumer une partie du fardeau migratoire. Cette stratégie fait des voisins de l'Union des gardes-frontières, des auxiliaires politiques chargés de réguler et d'atténuer la pression migratoire sur l'Union. Elle trouve sa traduction concrète dans les accords ACP, les accords d'association avec les pays du pourtour méditerranéen, les accords de partenariat avec les pays à l'est de l'Union, dans la politique de voisinage avec les Plans d'action afférents, incluant tous des dispositions concernant la gestion commune du flux migratoire, ainsi que dans des « partenariats pour la mobilité » (conclus avec la le Cap-Vert, la Moldavie...) ⁴⁶. Elle est concrétisée par différentes modalités relatives d'une part à la sécurisation commune des frontières extérieures de l'Union (SIS I-SISII, EURODAC, VIS, FRONTEX, etc.) et, d'autre part, à la régulation commune du flux migratoire (centres de traitement d'asile dans les pays voisins, OLI, accords de réadmission, visas, etc.). On peut toutefois s'interroger sur la pertinence d'une telle politique, essentiellement sécuritaire, menée avec la participation active des voisins. Ne faut-il pas agir simultanément sur tous les leviers, tout en privilégiant le développement ⁴⁷ ?

3) La sécurisation, dans le voisinage, de l'approvisionnement énergétique de l'Union

La majeure partie des réserves mondiales énergétiques se trouve dans les pays du voisinage au sud et à l'est de l'Union. La dépendance énergétique de l'Union européenne vis-à-vis de ses voisins devrait s'accroître dans les prochaines années. La Russie est, en effet, le premier fournisseur de gaz naturel des Vingt-sept (avec 40 % des importations) et son deuxième fournisseur de pétrole (avec 20 % des importations). Le restant provient des pays voisins du Moyen-Orient, du Maghreb et des pays du Caucase. D'ailleurs, l'inclusion du Caucase dans la politique de voisinage est largement motivée par la nécessité de stabiliser les pays producteurs (Azerbaïdjan) et

⁴⁶ Voir notamment, COM (2007) 248 final du 16 mai 2007, relative aux migrations circulaires et aux partenariats pour la mobilité entre l'UE et les Etats tiers ; conclusions du Conseil (affaires générales) sur les partenariats pour la mobilité du 10 décembre 2007.

⁴⁷ Pour de plus amples développements voir, Abdelkhaleq Berramdane et Jean Rossetto (dir.), *La politique européenne d'immigration*, Paris, Karthala, 2009.

de transit (Arménie, Géorgie) du pétrole de la mer Caspienne vers l'Europe. Sécuriser les pays et les voies de son approvisionnement est vitale pour l'Union dont la dépendance énergétique ira croissant, alors que le Moyen-Orient connaît périodiquement des guerres et que les crises à répétition, les hivers aidant, entre la Russie et ses voisins à propos du gaz (Ukraine et Biélorussie) mettent en danger l'approvisionnement de l'Union.

Le traité sur la Charte de l'énergie (signé en 1994), entré en vigueur en 1998 et ratifié par les voisins de l'est (moins la Russie et la Biélorussie)⁴⁸ devait développer la coopération internationale entre l'Union et ses voisins, notamment en vue d'assurer la sécurité de ses approvisionnements énergétiques. L'adoption du « paquet énergie climat » par le Conseil européen de Bruxelles (11-12 décembre 2008) devrait permettre à l'Union de conforter sa sécurité et mener une politique énergétique commune. Par ailleurs, l'Union s'efforce de développer un marché énergétique euro-méditerranéen intégré.

Les enjeux de voisinage à voisinage

Deux voisinages de nature différentes se chevauchent, se heurtent à l'est : le voisinage de l'Union rencontre l'« étranger proche » de la Russie. Or les deux voisinages n'ont pas forcément de même nature, ni la même finalité.

La reconstruction de l'« étranger proche » est une priorité de la Russie. En effet, dès la disparition de l'URSS, la Russie a mis en place la CEI en décembre 1991 (regroupant toutes les anciennes républiques soviétiques, moins les pays baltes). En matière de sécurité, un traité de sécurité collective est signé en mai 1992 par sept des douze pays de la CEI⁴⁹. Sur le plan économique une Communauté économique eurasiatique est créée en octobre 2000 : elle met en place une union douanière entre six des douze États de la CEI⁵⁰. A cela, il faut

48 La Russie, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan, l'Arménie et la Biélorussie.

49 La Russie, la Biélorussie, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Kirghizstan.

50 L'Union est le 1^{er} investisseur en Russie, le 1^{er} partenaire commercial de la Russie et la Russie est le 3^{ème} partenaire de l'Union et le 1^{er} fournisseur de gaz à l'Union.

ajouter la création à terme d'un Espace économique commun entre la Russie à l'Ukraine, au Kazakhstan et au Belarus (traité signé en février 2003).

Pour arriver à ces fins stratégiques la Russie dispose de moyens militaires (présence militaire en Transnistrie et en Ossétie du sud) qu'elle n'hésite pas à employer (contre la Géorgie en 2008 et reconnaissance ultérieures de l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du sud) et de moyens énergétiques qu'elle utilise à répétition pour faire plier ses voisins (Ukraine et Biélorussie).

Et l'activisme des pays occidentaux dans l'environnement russe (encouragement appuyé aux gouvernements pro-occidentaux en Ukraine et en Géorgie, installation des boucliers anti-missiles américains en Pologne et en Tchéquie, implantation de bases de l'OTAN en Roumanie, Bulgarie, éventuelle adhésion à l'OTAN de la Géorgie), conforte la Russie dans sa volonté de maintenir et renforcer son emprise sur son « étranger proche » qui est également le voisinage de l'Union.

Que faire, alors que la Russie est un partenaire indispensable en matière d'approvisionnement énergétique et un partenaire de premier plan sur le plan économique⁵¹ ? Le partenariat stratégique établi par l'Union avec la Russie sur la base de l'accord de partenariat entré en vigueur le 1^{er} décembre 1997, pour une période initiale de 10 ans (actuellement en renégociation), complété par les quatre « espaces communs », décidés lors du sommet de Saint-Pétersbourg, en mai 2003, ne semble guère mettre fin à la concurrence entre l'Union et la Russie sur leurs deux voisinages qui se recouvrent⁵².

51 L'Union est le premier investisseur en Russie, le premier partenaire commercial de la Russie ; la Russie, quant à elle, est le troisième partenaire de l'Union et le premier fournisseur de gaz à l'Union.

52 Un « espace économique commun » ; un « espace commun de liberté, de sécurité et de justice » ; un « espace de coopération dans le domaine de la sécurité extérieure » et un « espace commun de recherche et d'éducation incluant les aspects culturels ». Pour de plus amples développements sur les relations UE-Russie voir notamment le Rapport d'information (Sénat) n° 307 (2006-2007) de M. Yves POZZO di BORGIO, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, déposé le 10 mai 2007 : « Union européenne - Russie : quelles relations ? ».

En fait, on peut se demander si deux empires voisins ne semblent pas à l'œuvre : l'un, axé sur le *dominium*, cherchant à renaître de ses cendres, l'autre fondé sur un *imperium* doux, essentiellement normatif et persuasif, cherchant à se construire. L'Europe, aux contours contingents, mouvants, à voisinage variable, « n'est pas un Etat, (...) elle n'en prend pas non plus le chemin, (...) elle est au contraire, selon la formule d'Ulrich Beck, un Empire (cosmopolite), et (...) cette tendance post-hégémonique, loin de s'affaiblir, se renforcera »⁵³. La politique de voisinage, en dépit de ses insuffisances, ambiguïtés, incohérences, y contribuera.

53 Ulrich Beck, Edgar Grande, Pour un empire européen, Paris, Flammarion, 2007, p. 326.

LE VOISINAGE EN DROIT ADMINISTRATIF

Jean-François DAVIGNON

*Professeur à la Faculté de Droit de Grenoble
Université Pierre Mendès France*

Le droit est un ensemble d'outils et de mécanismes de régulation des rapports sociaux. Les outils et mécanismes juridiques ont une vocation évidente à devoir être sollicités pour réguler des « questions de voisinage » entre sujets de droit ou titulaires de droits. Le fait de resserrer le foyer d'observation sur le droit administratif ne change pas grand-chose, à un constat très élémentaire. La *vicinalité* (*vicinus*) est une donnée de factuelle de tout premier ordre – et pas seulement pour ce qui concerne les voies publiques et autres chemins – mais bien pour ce qui concerne des pans entiers de l'organisation sociale, à l'intérieur de cette sphère couverte par ce qu'il est convenu d'appeler le droit administratif...

Il ne peut être question d'arpenter l'ensemble de la sphère en question ; d'autant plus que certains problèmes ne s'y posent pas d'une manière totalement différente de la manière dont ils se posent en droit privé, pour les « rapports de particulier à particulier », comme dirait l'arrêt *Blanco* de 1873...

Tout au plus on peut tenter d'emprunter quelques chemins qui se dessinent à l'intérieur de la sphère en question...

En classant les itinéraires – à la manière des guides touristiques -, du plus aisé au plus difficile, il nous semble qu'il existe quatre principaux itinéraires de réflexion.

I - Itinéraire de niveau 1 (pour débutants) : le voisinage de l'ouvrage public...

En droit français, reçoit la qualification juridique d'ouvrage public,

tout ouvrage immobilier qui - indépendamment de la nature de son propriétaire¹ et indépendamment de la nature du lieu où il se trouve implanté - a reçu « une destination d'intérêt général », au sens donné par la jurisprudence (accessoirement donné par la loi) à cette expression...

Les questions liées au voisinage des ouvrages publics ont toujours nourri un contentieux abondant ; un contentieux alimenté par des « tiers » par rapport à l'ouvrage qui viennent se plaindre en justice des troubles de tous ordres qu'ils subissent du fait de la proximité de l'ouvrage.

En jurisprudence, - et de manière absolument constante -, la condition de réparation du dommage subi tient, alors, à la seule « anormalité » du préjudice invoqué par les « tiers » ; en pratique, et en toute logique d'ailleurs, voisins de l'ouvrage incriminé. L'« anormalité » est ou non reconnue par le juge ; le cas échéant ; au vu de rapports d'experts, de caractère parfois très techniques.

Il est fait donc application, ici, d'un mécanisme de « responsabilité sans faute ». Le demandeur n'a pas à démontrer une faute du maître d'ouvrage ; pas davantage un défaut d'entretien, ou un défaut de conception. Le juge administratif ne prend en considération que le seul lien de causalité entre l'ouvrage et le préjudice « anormal » subi par des « voisins » ; comme le juge judiciaire le fait dans les contentieux portant sur un « trouble de voisinage »..

1 La qualification est susceptible de concerner aussi bien des constructions ou dispositifs immobiliers appartenant à des personnes publiques, qu'appartenant à des personnes privées. Un élément immobilier appartenant à une personne physique ou morale privée (ou à un groupement constitué de personnes privées) pourra être, par ailleurs, un ouvrage public si il a reçu une destination d'intérêt général (c'est le cas de ce qu'on appelle dans le droit de la construction, « les branchements particuliers » reliant les bâtiments aux réseaux publics de distribution d'eau, d'électricité, etc.). Un ouvrage du « domaine privé » d'une collectivité publique pourra être un ouvrage public si il est affecté à une destination d'intérêt général (c'est le cas des « chemins ruraux » ; c'est le cas aussi de bureaux utilisés par une collectivité publique sans avoir fait l'objet d'un « aménagement spécial » ; sauf dans le cas d'immeubles soumis au régime de la copropriété du code civil. C'est encore le cas des routes forestières ouvertes à la « circulation générale »)..

Lorsque se pose le problème éminemment pratique de la prise d'une décision dont le champ d'application doit couvrir deux circonscriptions administratives « voisines », il doit être procédé selon la forme d'un arrêté conjoint.

II - Itinéraire de niveau 2 (pour étudiants confirmés) : le voisinage des propriétés publiques et des propriétés privées

Cette question présente un degré de difficulté un peu plus délicat que la précédente, du fait de la pluralité des régimes de propriété publique en droit français. Certes, cette pluralité s'ordonne, tout de même, autour de la distinction cardinale entre un domaine public et un domaine privé des collectivités publiques.

Cette distinction, traditionnelle en jurisprudence depuis un siècle et demi, est aujourd'hui entérinée et précisée par la loi (*Code général de la propriété des personnes publiques* publié en 2006). Elle continue, cependant, à fournir matière à contentieux... souvent (mais tout de même pas exclusivement) de la part de personnes qui se trouvent être « voisins » des dépendances publiques en question...

L'enjeu - en synthétisant au maximum et sans pouvoir détailler - c'est que le contenu des droits et obligations des riverains n'est pas du tout le même selon que l'on a affaire à une dépendance du domaine public ou du domaine privé d'une collectivité publique... Pour faire vite, les sujétions ou les contraintes du « voisin » du domaine public sont beaucoup plus importantes que celles qui pèsent sur le « voisin » du domaine privé d'une collectivité publique...

Itinéraire de niveau 3 (pour étudiants bien entraînés) : le voisinage des autorités publiques et les contraintes de la compétence territoriale nationale.

Dès leur première année, les étudiants en droit apprennent que le « droit administratif » relève du droit interne des États. La compétence des autorités administratives - déconcentrées comme décentralisées - est non seulement bornée par une compétence *ratione loci* qui s'arrête aux limites de la circonscription ou du territoire qu'elles administrent² ; mais elle est bornée, qui plus est, par la limite que constitue la présence d'une frontière nationale ou, plus précisément,

2 Lorsque se pose le problème éminemment pratique de la prise d'une décision dont le champ d'application doit couvrir deux circonscriptions administratives «voisines», il doit être procédé selon la forme d'un arrêté conjoint.

internationale, lorsqu'une telle configuration se présente, de fait. Pendant longtemps, les problèmes spécifiques liés à la présence de la frontière ont été traités selon les voies diplomatiques ordinaires : celles du droit international public ; en simplifiant, par la négociation de conventions passées d'Etat à Etat.

On a aujourd'hui largement dépassé cet état du droit. Le « transfrontalier » est un objet spécifique, désormais pris en compte y compris par des instruments du droit interne : pour aller à l'essentiel, par le *Code général des collectivités territoriales*, par le *Code de l'environnement*, par le *Code de l'urbanisme*...

Les facteurs explicatifs d'une telle évolution ne sont guère mystérieux. Les agglomérations se développent de part et d'autre des frontières, générant des besoins en infrastructures cohérentes et en services publics communs. Les risques naturels ou technologiques, les pollutions et nuisances, la conservation des ressources ou celle des espaces naturels, tout cela s'accommode assez mal de la présence d'une frontière politique... avec ce que cela suppose ou impose, en ce qui concerne les modes de prises de décisions et la compétence des autorités administratives pour ce faire.

L'action d'organisations telles que le Conseil de l'Europe et, bien entendu, l'Union européenne, a été déterminante pour l'évolution des droits administratifs internes. Cette évolution a pris du temps (une bonne vingtaine d'années dans le cas français). Elle n'est certainement pas achevée à l'heure actuelle. Elle demeure caractérisée par une assez grande complexité des outils juridiques mis à la disposition des autorités chargées de l'administration de territoires frontaliers, dès lors, surtout, que se trouve être en cause le fonctionnement d'équipements ou de services publics... équipements ou services dont la raison d'être est tout de même de « gommer » l'existence d'une frontière internationale. La « ligne » devient une « zone » ; ou, en termes plus choisis et aussi plus proches des besoins concrets, un « territoire » de services.

Itinéraire de niveau 4 (pour aventuriers) : voisinage et légalité

Les itinéraires précédents empruntaient les chemins bien balisés d'une analyse juridique finalement assez classique des rapports de voisinage. On voudrait montrer qu'il y a aussi d'autres voies d'investigation ; davantage transdisciplinaires, mêlant des approches sociologiques et des approches juridiques au sens strict.

Le rapport de voisinage produit des effets qui ne se cantonnent pas aux seules relations d'entités que le hasard ou la nécessité ont juxtaposé dans un espace donné. Il a des incidences directes sur l'Etat de droit, son maintien et ses sanctions.

Le contentieux des questions administratives liées à l'affectation et à l'utilisation de l'espace est assez largement un contentieux de « voisins », individus et groupements... Le Conseil d'Etat a été conduit, d'ailleurs, à resserrer, en la matière, les conditions relatives à l'intérêt pour agir des groupements, entendues autrefois de manière assez (ou trop, c'est selon) libérales. Régulièrement des propositions de lois sont déposées aux fins de produire des effets du même ordre...

Il est frappant de constater que beaucoup de décisions ont passé sans encombre le « filtre » du contrôle de légalité... avant de faire, ensuite, l'objet d'annulations contentieuses. On a parfois le sentiment que certaines autorités (décentralisées, comme déconcentrées) ont délibérément pris le risque du recours des tiers ; espérant, selon les cas, qu'il n'y aurait pas de recours ou qu'il y aurait, au contraire, un recours des « voisins... De manière beaucoup plus générale et systématique, la crainte du déclenchement d'un recours, produit des incidences à rebours... La « peur du gendarme » incite à rester prudemment « dans les clous », au stade de la prise de décision. Le « gendarme », cependant, n'agit pas toujours de sa propre initiative ; l'impulsion lui est souvent donnée par un « voisin » ; un voisin, tour à tour, bien ou mal intentionné ; mais c'est là un autre problème !

TABLE DES MATIÈRES

LE VOISINAGE EN DROIT PRIVÉ

Par Bruno PETIT, *Agrégé des Facultés de Droit, Conseiller à la Cour de cassation* 4

VOISINAGE ET BON VOISINAGE EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

Par Marie-Françoise LABOUZ, *Professeur à l'Université de Saint-Quentin en Yvelines, Chaire Jean Monnet* 12

LA POLITIQUE DE VOISINAGE DE L'UNION EUROPÉENNE

Par le Professeur Abdelkhalq BERRAMDANE, *Directeur du Master Juriste Européen à Tours et Lodz, Directeur-Adjoint du GERCIE (EA 2110)* 29

LE VOISINAGE EN DROIT ADMINISTRATIF

Par Jean-François DAVIGNON, *Professeur à l'Université Pierre Mendès France de Grenoble* 53



☞ *La Table Ronde était organisée, dans le cadre des **Grandes Conférences de la Chaire Jean Monnet en Droit européen de Grenoble**, sur le site Vigny-Musset, le 12 juin 2009.*

*Elle a bénéficié d'une **visio-conférence** avec l'Université Lobachevsky de Nijni Novgorod en Russie.*

