



HAL
open science

Les villes et les sanctions internationales

Romain Le Boeuf

► **To cite this version:**

Romain Le Boeuf. Les villes et les sanctions internationales. Villes, Violences et droit international, A paraître. hal-02152350

HAL Id: hal-02152350

<https://hal.science/hal-02152350v1>

Submitted on 24 Jul 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Villes et sanctions internationales 2017 – version provisoire

Romain Le Boeuf
Professeur à l'Université d'Aix-Marseille, Ceric - Dice (UMR 7318)

Le rôle croissant des villes dans les relations internationales contemporaines ne fait guère de doutes. Leur implication se manifeste de façons diverses. Au stade de la création du droit international, les villes tiennent aujourd'hui un rôle significatif dans certains forums de négociations internationales au sein desquelles elles exercent un *lobbying* de plus en plus intense et assumé¹. Cette action internationale des villes s'étend également au stade de l'application du droit international. Certains aspects de cette problématique sont classiques : en tant qu'organes de l'État, les villes portent assurément une part de responsabilité en ce qui concerne la mise en œuvre spontanée des règles et principes internationaux. Cependant, leurs comportements et l'éventuelle responsabilité qui pourrait en résulter seront imputés à l'État lui-même, la ville ne disposant d'aucune personnalité juridique propre sur le plan international. De même, dans le cas où une ville subit un préjudice du fait d'un manquement par un tiers à l'une de ses propres obligations, la protestation de la ville et l'éventuel engagement de la responsabilité de l'auteur du dommage passeront en principe par les canaux de la diplomatie interétatique.

Pour autant, et en contrepoint de ces analyses classiques, les tentatives d'autonomisation de l'action internationale des villes ne sauraient être ignorées. Certains auteurs évoquent désormais une véritable « diplomatie municipale », indépendante et potentiellement concurrente à celle des États². Cette diplomatie se manifeste par exemple lorsque les villes interviennent pour se substituer aux défaillances de leurs autorités centrales dans la mise en œuvre d'exigences internationales : les réactions de certaines grandes villes américaines au retrait de l'Accord de Paris annoncé par le Président Donald Trump témoignent de cette

¹ Voy. p. ex. en matière de négociations sur le climat L. VAN EECKHOUT, « COP21 : 700 maires du monde réunis à Paris pour exercer une "pression positive" », *LeMonde.fr*, 4 décembre 2015. Pour un aperçu plus général de cette tendance, voy. M. ACUTO, « City Leadership in Global Governance », *Global Governance : A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 19, n° 3, 2013, pp. 481-498.

² Roger VAN DER PLUIJM évoque à propos des villes une « paradiplomatie » (*City Diplomacy : The Expanding Role of Cities in International Politics*, Clingendael, La Haye, Netherland Institute of International Relations, 2017, p. 13.

volonté des villes de s'affirmer en tant qu'acteurs indépendants de l'État dans l'application du droit international³. La diplomatie municipale se manifeste tout autant lorsque les villes dénoncent de façon autonome des comportements ou situations qu'elles tiennent pour des violations du droit international : certains auteurs ont ainsi constaté « the growing diversification of sanctioning entities »⁴, identifiant par exemple dans la pratique des États-Unis « a growing number of instances in which the body deciding to impose sanctions is not the United States acting through its central federal organs (the President or Congress), but rather a constituent state of the United States or one or more localities »⁵. Cette action internationale des villes pose alors la question de l'étendue de leurs prérogatives et de leur responsabilité.

Toutefois, si la question du rôle des villes fait l'objet d'un intérêt croissant dans le champ des études politiques⁶, la doctrine juridique – notamment internationaliste – demeure peu sensible à cette évolution. Seuls quelques travaux, en France, ont été consacrés à l'action internationale des collectivités décentralisées, principalement en rapport avec la question de leur capacité à conclure des engagements internationaux⁷. Les études portant sur l'action propre des villes sur le terrain de la responsabilité internationale sont quant à elles beaucoup plus rares, pour ne pas dire inexistantes. Il est vrai que l'idée qu'une ville puisse engager la responsabilité internationale d'un État étranger, voire engager sa propre responsabilité internationale, paraît incompatible avec les canons qui président à l'étude d'un droit international souvent réduit à sa seule dimension interétatique. *A fortiori*, l'idée qu'une ville considérée en tant que telle puisse, selon les cas, faire usage de mesures coercitives ou en être l'objet apparaît de prime abord saugrenue. Les villes elles-mêmes se montrent d'ailleurs

³ Voy. parmi de très nombreux articles de presse : H. TABUCHI et H. FOUNTAIN, « Bucking Trump, These Cities, States and Companies Commit to Paris Accord », *NYtimes.com*, 1er juin 2017 ; M. SAMPATHKUMAR, « US cities and companies declare 'we are still in' Paris Agreement despite Trump », *Independent.co.uk*, 10 novembre 2017.

Il n'en reste pas moins difficile d'analyser cet exemple comme une contribution des villes à l'exécution du droit international, dès lors que le Président Trump a annoncé son retrait de l'accord, qui consiste en l'inactivation de la règle et non en sa violation. Cette application *ex gratia* de l'Accord de Paris par les villes américaines n'en témoigne pas moins de la concurrence qu'elles livrent à l'État central.

⁴ L. F. DAMROSCH, « Enforcing international law through non-forcible measures », *RCADI*, vol. 269, 1997, p. 99.

⁵ *Ibid.*, p. 47.

⁶ La littérature est aujourd'hui abondante : voy. parmi de nombreuses références M. ACUTO, « City Leadership in Global Governance », *Global Governance : A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 19, n° 3, 2013, pp. 481-498 ; S. CURTIS, « Global Cities and the Transformation of the international System », *Review of International Studies*, 2011, vol. 37, n° 4, pp. 1923-1947 ; Roger VAN DER PLUIJM, *City Diplomacy : The Expanding Role of Cities in International Politics*, Clingendael, La Haye, Netherland Institute of International Relations, 2017, p. 13 ; Y. BLANK, « The City and the World », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 44/3, 2006, pp. 875-939. Voy. aussi l'ouvrage collectif récemment publié sur cette question par S. CURTIS (éd.), *Cities and Global Governance - The Power of Cities in International Relations*, Routledge, New York, 2014, 192 p.

⁷ Voy. notamment M. AUDIT, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit privé, 2002, 423 p.

particulièrement discrètes en ce qui concerne ces aspects : si de nombreuses grandes villes se prévalent aujourd'hui de l'envergure de leur action internationale, on ne parvient pas à trouver d'indications quant à l'adoption par elles de mesures susceptibles de s'apparenter à des sanctions⁸. Par ailleurs, mais de façon identique, les organisations internationales qui décident de politiques de sanctions se gardent en règle générale de se référer directement aux villes et autres subdivisions territoriales des États. De telle sorte que les travaux consacrés aux destinataires non étatiques des résolutions de l'Organisation des Nations Unies passent sous silence, en dépit d'un large éventail de destinataires, les composantes locales des États⁹. Occultées par leur inscription formelle dans le canevas étatique, les villes disparaissent ainsi du champ d'analyse doctrinal. Pourtant, une étude plus attentive révèle que l'action des villes dans le domaine des sanctions internationales n'est pas inexistante. Quelques exemples – certes rares – attestent d'une forme d'implication des villes dans les mesures de sanctions internationales, soit à titre d'auteur (II.), soit à titre de destinataire de la mesure (I.).

I – LA VILLE, OBJET DE SANCTIONS INTERNATIONALES

Les villes peuvent être concernées à plusieurs titres par des mesures de sanctions internationales. De façon classique, l'appartenance des villes à la structure même de l'État exclut, du point de vue juridique, toute dissociation des aspects nationaux et locaux dans l'analyse des sanctions internationales. Il convient donc, dans un premier temps, d'analyser ces sanctions à la lumière du principe de médiation étatique (A.). Il faudra néanmoins, dans un second temps, envisager les cas plus atypiques dans lesquels le niveau national est éludé au profit de sanctions directement – voire exclusivement – adressées à l'échelon municipal (B.).

A – La médiation étatique comme principe

Le droit international, dans sa conception classique, n'admet pas de distinction entre l'État et ses divers démembrements, qu'ils soient fonctionnels ou territoriaux. L'État endosse donc la responsabilité des comportements internationalement illicites commis par ses villes (1.), de

⁸ L'action internationale des villes donne souvent lieu, sur les sites internet de chacune d'elles, à des pages dédiées. Sur la médiatisation de ces actions, voy. également les observations à propos des organes de presse communaux, *infra*, Partie I-B.

⁹ Dans sa thèse consacrée aux destinataires non étatiques des résolutions de l'Organisation des Nations Unies, Tshibangu Kalala évoque les organisations internationales, les rebelles, les populations civiles, les organisations non-gouvernementales, les autorités de facto, les sociétés commerciales privées, les partis politiques et les individus, sans mentionner les collectivités locales des États (T. KALALA, *Les résolutions de l'ONU et les destinataires non étatiques*, Bruxelles, Larcier, 2009, pp. 13-14). Voy. aussi sur cette question J.-L. FLORENT, « Les destinataires non étatiques des résolutions du Conseil de sécurité » in SFDI - Colloque du Mans, *Le sujet en droit international*, Paris, Pedone, 2005, p. 107-116.

même que son propre comportement peut dans certains cas induire des conséquences qui affectent ses composantes locales (2.).

1 – La responsabilité de l'État du fait de ses villes

La responsabilité de l'État du fait de ses collectivités locales est bien établie par la pratique internationale. Dans le commentaire de son projet de 2001, la Commission du droit international estime que la responsabilité de l'État peut être engagée du fait de tous comportements attribuables «aux organes aussi bien du gouvernement central que de l'administration régionale ou locale. Ceci est admis depuis longtemps»¹⁰. La Commission renvoie aux travaux déjà entrepris en 1930 sous les auspices de la Société des Nations dans le cadre de la Conférence pour la codification du droit international et souligne l'opinion unanime des gouvernements quant à cet aspect¹¹. Cette opinion des États est confortée par la pratique jurisprudentielle. La sentence *Pieri Dominique and Co*, rendue en 1905 par la Commission franco-vénézuelienne, établit déjà que

« [w]hatever may be the usual relation of the nation to and with its municipal subordinate divisions, it is certain that in this case it can and will be so related to the municipality of Carupano as to exact and require full repayment to itself for all it shall undertake and expend in behalf of that municipality in connection with this enterprise of the tramways. Whatever hesitancy, if any, there might be ordinarily in making such acts and neglects of the municipality a matter of international award is dissipated by the peculiar facts incident to this claim, as above stated »¹².

Les doutes qu'exprime alors l'arbitre quant à la valeur générale de sa conclusion sont dissipés par la pratique ultérieure. En l'affaire des *Héritiers de S. A. R. Monseigneur le Duc de Guise*, la Commission de conciliation franco-italienne décide qu'

« [i]l importe peu pour décider dans la présente affaire que le décret du 29 août 1947 émane non pas de l'État italien mais de la Région sicilienne. L'État italien est responsable, en effet, de l'exécution du Traité de paix même pour la Sicile, nonobstant l'autonomie accordée à celle-ci dans les rapports internes, par le droit public de la République italienne »¹³.

Cette idée de responsabilité de l'État du fait de ses collectivités locales – quelle que soit leur indépendance – imprègne la solution de la Cour internationale de Justice en la célèbre affaire *LaGrand*¹⁴. L'idée qu'un État puisse avoir à subir des sanctions en raison du comportement de

¹⁰ *Ann. C.D.I.*, 2001, vol. II (2), p. 92, art. 4, par. 8.

¹¹ *Ibid.*

¹² Sentence du 14 août 1905, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. X, p. 156.

¹³ Décision du 15 septembre 1951, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII, n° 107, p. 161.

¹⁴ La Cour considère, ce qui ne faisait plus guère de doutes à ce moment, « que la responsabilité internationale d'un État est engagée par l'action des organes et autorités compétents agissant dans cet État, quels qu'ils soient » (*Affaire LaGrand* (Allemagne c. États-Unis d'Amérique), mesures conservatoires, C.I.J., *Recueil* 1999, p. 16).

l'une de ses villes ne déroge donc en rien aux canons du droit international.

2 – *La responsabilité incidente de la ville du fait de l'État*

Ne déroge pas davantage aux préceptes du droit international interétatique l'idée qu'une ville ait à subir les conséquences désavantageuses d'une violation du droit international par l'État dont elle dépend. Ces sanctions subies par les villes en tant que composantes de l'État ont un caractère incident tout autant qu'effectif. Ainsi envisagées, les villes sont donc massivement concernées par les sanctions internationales, encore qu'il soit extrêmement difficile d'isoler et de mesurer les effets sur le plan communal de ces sanctions formellement adressées à l'État. Par ailleurs, la volonté croissante de recourir à des sanctions ciblées invite certainement à remettre en cause cette présomption de confusion des autorités centrales et locales. Peuvent alors se poser de difficiles questions d'interprétation quant à la portée des sanctions prononcées¹⁵, d'autant plus que la pratique évolue et désigne parfois immédiatement les villes comme destinataires des sanctions internationales.

B – L'immédiateté municipale comme exception

Par exception au schéma classique du droit international, certaines municipalités ont parfois été directement visées par des mesures de sanctions. Ces sanctions ont, selon les cas, été dirigées contre les villes elles-mêmes (1.) ou contre leurs représentants (2).

1 – Les sanctions dirigées contre des villes en tant que telles

Les sanctions expressément dirigées contre des villes ne sont pas inconnues de la pratique. L'histoire révèle de nombreux exemples, depuis les temps les plus reculés¹⁶. Cependant, le caractère véritablement international de ces sanctions est souvent difficile à apprécier en des temps où la notion d'État n'a pas encore pris sa forme contemporaine : la punition des villes rebelles, par exemple, est ainsi marquée par l'importante autonomie politique dont elles bénéficient alors. Le phénomène disparaît presque entièrement avec l'apparition de l'État moderne. Les sanctions dirigées contre les villes deviennent rarissimes, même si elles ne sont pas sans exemple dans la pratique contemporaine¹⁷.

¹⁵ Voy. pour un exemple la Résolution 820 adoptée par le Conseil de sécurité le 17 avril 1993, qui prévoit le gel des avoirs des « autorités de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) » (par. 21). Si en l'espèce de nombreux éléments de contexte invitent à écarter une telle interprétation, la simple mention de la République « fédérative » pourrait soulever la question de savoir si l'expression n'implique pas l'exclusion des composantes fédérées de l'État ainsi désigné.

¹⁶ P. GILLI et J.-P. GUILHEMBET (dirs), *Le châtime des villes dans les espaces méditerranéens (Antiquité, Moyen Âge, Époque moderne)*, coll. *Studies in European Urban History*, eds Brepols, Gand, 2012, 408 p.

¹⁷ La reprise de certaines villes rebelles par l'armée gouvernementale syrienne a donné lieu ces dernières années

Sur un plan proprement international, le Comité des sanctions pour l'Irak a ainsi inscrit en 2004 la municipalité de Bagdad parmi les « entités et autres groupes » concernés par les sanctions établies par la Résolution 1483 (2003) du Conseil de sécurité¹⁸. Les avoirs de la ville sont ainsi compris parmi ceux que les États membres doivent remettre au Fonds de développement pour l'Irak. Cette inscription revêt un caractère exceptionnel et aucune autre ville, à notre connaissance, n'a été désignée en tant que telle par les divers comités des sanctions mis en place par le Conseil de sécurité. De même, le Conseil de l'Union européenne a adopté en 2014 un règlement « concernant des restrictions sur l'importation, dans l'Union, de marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol, en réponse à l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol »¹⁹. Les motifs du règlement précisent que le terme « Sébastopol » renvoie, pour ce qui concerne le règlement, à la « ville de Sébastopol ». C'est donc bien sur la ville en tant que telle que pèse l'embargo interdisant « d'importer dans l'Union européenne des marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol »²⁰. Il n'en reste pas moins, là encore, que cette solution est guidée par le caractère tout à fait singulier de la situation diplomatique : sanctionner Sébastopol en tant que simple composante d'un État aurait impliqué, pour l'Union, soit de diriger ses sanctions contre l'État ukrainien – ce qui aurait formellement consisté à sanctionner la victime de l'annexion ! –, soit contre la Russie – ce qui aurait constitué une reconnaissance *de facto* de son autorité sur la zone annexée. La désignation de la ville même en tant qu'objet des sanctions constituait alors une solution *ad hoc* permettant de contourner ces deux écueils. L'exposé de ces précédents suffit à se convaincre de leur caractère tout à fait marginal dans la pratique contemporaine des relations internationales.

2 – Les sanctions dirigées contre les responsables communaux

Dans plusieurs cas, des individus ont fait l'objet de sanctions en raison de comportements adoptés à l'occasion de leurs fonctions officielles de représentants municipaux. Sur le plan pénal, plusieurs maires ont ainsi fait l'objet de poursuites devant des juridictions

à une résurgence de cette idée de châtement des villes : la ville d'Alep (comme d'autres) a ainsi régulièrement été présentée dans la presse comme une « ville martyre » (p. ex. : A. Ismail, « Le martyre d'Alep », *Lemonde.fr/Reuters*, 28 septembre 2016 ; l'expression a également été utilisée par le représentant permanent de la France lors d'une réunion du Conseil de sécurité (7687^e séance, 4 mai 2016, S/PV.7687, p. 6). Cet exemple, comme d'autres, échappe cependant à notre étude, étant dépourvu de caractère proprement international.

¹⁸ Comité des sanctions créé par la Résolution 1518 (2003) du Conseil de sécurité, Décision du 26 avril 2004. La Municipalité de Bagdad est inscrite sous le numéro de référence IQe.017.

¹⁹ Règlement (UE) n° 692/2014 du Conseil du 23 juin 2014 concernant des restrictions sur l'importation, dans l'Union, de marchandises originaires de Crimée ou de Sébastopol, en réponse à l'annexion illégale de la Crimée et de Sébastopol, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 183, du 24 juin 2014, pp. 9-14.

²⁰ Règlement n° 692/2014, précit., art. 2.

internationales²¹ ou devant des juridictions étatiques dans le cadre de l'exercice de la compétence universelle²². Les comités du Conseil de sécurité et l'Union européenne ont de la même façon inscrit sur leurs listes de sanctions certaines personnes au titre de leur qualité officielle de maire²³ ou de simple conseiller municipal²⁴. Assurément, ces sanctions ne sont pas dirigées contre les villes elles-mêmes : elles n'en atteignent pas moins de façon tout aussi efficace les autorités communales.

II – LA VILLE, AUTEUR DE SANCTIONS INTERNATIONALES ?

Plusieurs des auteurs engagés dans le mouvement des *City Studies* tiennent pour fréquentes – ou au moins de plus en plus fréquentes – les mesures de sanctions internationales adoptées par les villes. Un auteur écrit ainsi au *Harvard Journal of International Law* que « localities increasingly enforce international norms and standards »²⁵ et que « [l]ocal initiatives to enforce international standards have recently become widespread »²⁶. Cependant, ce constat est difficile à soutenir à partir de la simple compilation de quelques cas d'espèce²⁷. Les démonstrations tournent court et les exemples cités se révèlent à la fois assez peu nombreux,

²¹ Voy. par exemple devant le Tribunal pénal international pour le Rwanda les poursuites dirigées contre Jean-Paul Akayesu (maire de la commune de Taba), Paul Bisengimana (maire de la commune de Gikoro) ou Juvénal Rugambarara (maire de la commune de Bikuni), pour certains actes commis en lien avec leur mandat local.

²² Les tribunaux militaires suisses ont ainsi condamné Fulgence Niyonteze, ancien maire de la commune rwandaise de Mushubati, à 14 années de prison pour son rôle dans l'organisation du génocide des tutsis de la région.

²³ Ainsi de Alhaj Mullah Sadudin Sayed, visé par le Comité des sanctions établi par la résolution 1267 du Conseil de sécurité en tant que maire de la ville de Kaboul (SC/7222/Rev.1). L'Union européenne a également sanctionné Aleksei Mikhailovich Chaliy, « devenu “maire du peuple de Sébastopol” par acclamation populaire, “élection” qu'il a acceptée » (Règlement d'exécution (UE) 2017/437 du Conseil du 13 mars 2017 mettant en œuvre le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine, *Journal officiel*, L 67, 14 mars 2017, pp. 34–66).

²⁴ Ainsi de Dmitry Anatolievich Belik désigné par le Règlement (UE) n° 2016/1955 du 8 novembre 2016 en tant qu'« élu de la ville de Sébastopol illégalement annexée ». Le Règlement indique parmi les motifs de l'inscription qu'« [e]n tant que membre de l'administration municipale de Sébastopol en février-mars 2014, il a soutenu les activités du soi-disant “maire du peuple” Alexei Chaliy ».

²⁵ Y. BLANK, « Localism in the New Global Legal Order », *Harvard Journal of International Law*, vol. 47, n° 1, 2006, p. 266.

²⁶ *Ibid.*, p. 268. L'auteur poursuit : « [t]hroughout the world, localities have [...] enforced international human rights norms by imposing economic sanctions on states that have violated such rights or on corporations that have done business with those states. The growing involvement of localities in foreign affairs and international norm enforcement signifies that localities, from big cities to small towns, are entangled with the emerging global village. This voluntary enforcement demonstrates that globalization is not only imposed on passive localities by their states or by international institutions – it is also advanced from the ground up by localities themselves. Localities are thus doing their own part to further disaggregate the waning Westphalian concepts of the unitary state ».

²⁷ Voy. à cet égard les références auxquelles renvoie Yishai BLANK, « Localism in the New Global Legal Order », précit., p. 268, note 17. Voy. Aussi la liste proposée in S. H. CLEVELAND, « Norm Internationalization and U.S. Economic Sanctions », *Yale Journal of International Law*, vol. 26, n° 1, p. 47, note 285.

peu diversifiés et pas toujours probants²⁸. Pour tout dire, et à s'en tenir à un raisonnement formel, on aboutira dans la majeure partie des cas, soit à la conclusion que la mesure adoptée ne constitue pas une véritable « sanction », soit que cette mesure est en réalité imputable non à la « ville » en tant que telle, mais à l'État dont elle dépend. Pour autant, cette conception formelle de la répartition des compétences (A.) ne doit pas conduire à minimiser l'émergence de certains procédés qui – sans correspondre au modèle classique des sanctions internationales – poursuivent avec une certaine efficacité des finalités analogues (B.).

A – Approche formelle : l'incapacité des villes à adopter des sanctions internationales

Envisager la question de l'aptitude des villes à adopter des sanctions internationales soulève d'importants problèmes, aussi bien théoriques que pratiques. Envisager la ville comme l'auteur d'une sanction demeure, en l'état du droit international, une impossibilité théorique (1.) à laquelle le droit interne ne fait rien pour remédier (2.).

1 – La sanction municipale en droit international : un paradoxe indépassable

Sur le plan théorique, l'objection tient principalement au statut juridique des villes en droit international. La question se pose à cet égard de savoir si une mesure donnée – ayant éventuellement le caractère de sanction – est attribuable à la ville en tant que telle. En effet, les villes constituent un « non-sujet » spécifique du droit international : ce dernier n'admettant aucune dissociation entre les échelons centraux et locaux, les autorités municipales constituent des organes *de jure* de l'État²⁹. De sorte que, sur un plan juridique, une mesure de sanction adoptée par une ville n'est pas autre chose qu'une mesure de sanction décidée par l'État lui-même. Il n'est donc pas possible, sur le plan juridique, d'attribuer une mesure de sanction à une ville en tant que telle. Le droit international enferme donc l'analyse dans ce paradoxe qu'une mesure de sanction décidée par une ville pourra être parfaitement licite sur le plan international, mais ne pourra jamais être considérée comme une mesure de nature municipale. La reconnaissance de la pratique au niveau international emporte du même coup

²⁸ Le caractère international de nombreux exemples abondamment cités dans la littérature relative à la diplomatie municipale appelle ainsi d'importantes réserves. En effet, l'action des villes est dans nombre de cas dirigée, non contre une autorité publique étrangère, mais contre l'action internationale de l'État auquel la ville appartient. Ainsi notamment des mouvements « Cities for Peace », initié en 2003 par plusieurs villes américaines pour protester contre l'intervention militaire en Irak, et « Mayors for Peace », initié en 1980 pour conjurer le risque de recours à l'arme nucléaire par les États-Unis. Ces initiatives, cantonnées à la sphère domestique, n'impliquent aucun élément d'extranéité susceptible de leur conférer un véritable caractère international (sur ces exemples, voy. R. van der PLUIJM, *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*, précit., spéc. pp. 21-22).

²⁹ Sur cette question, voy. *supra*, Partie 1-A.

sa requalification en activité étatique, et donc sa négation en tant que mesure proprement communale.

2 – *La sanction municipale en droit interne : la valeur des précédents*

Cette question de la capacité des villes doit également être considérée à la lumière du droit interne. En effet, les législations nationales envisagent de manière stricte la répartition des compétences entre les autorités nationales et locales, et les autorités locales ne disposeront souvent d'aucune compétence leur permettant d'exiger le respect du droit international par une puissance étrangère. Si bien que les quelques exemples probants de sanctions internationales décidées à l'échelon local ont souvent abouti à l'annulation des mesures concernées par les juridictions internes. Le cas le plus souvent évoqué par la doctrine est celui des mesures adoptées à l'encontre du régime militaire de la Birmanie par plusieurs villes américaines – parmi lesquelles Los Angeles, New York et San Francisco – dans les années 90³⁰. Ces villes avaient adopté des sanctions – d'ailleurs indirectes – à l'encontre des entreprises entretenant des relations commerciales avec la Birmanie. Ces mesures ne furent pas sans effets et plusieurs grandes entreprises, parmi lesquelles Motorola et Apple, fermèrent leurs bureaux dans cet État. Cependant, cet exemple est aussi celui qui illustre le mieux les limites de ces mesures de sanctions adoptées au niveau infra-étatique : les mesures adoptées par les villes américaines furent invalidées par la Cour suprême fédérale et il fallut une reprise du dispositif au niveau fédéral – c'est-à-dire un retour à l'interétatisme le plus classique – pour assurer la continuité et l'effectivité de l'action initiée par les villes.

En France, le juge administratif a annulé la très modeste subvention de 762 euros accordée par la commune de Stains à l'Association France Palestine Solidarité, dont il est pourtant relevé qu'elle était « exclusivement affectée à l'aide médicale et humanitaire dans le camp de réfugiés palestiniens d'Al Amari en Cisjordanie »³¹. Prenant acte du soutien « politique » affiché par l'association bénéficiaire au peuple palestinien « dans sa lutte pour la réalisation de ses droits nationaux », la Cour administrative d'appel va juger que la délibération du Conseil municipal « ne saurait être regardée comme entrant dans le champ des dispositions précitées de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales ». Cette question avait surtout retenu l'attention des juristes français lorsque la Cour européenne des droits de

³⁰ L'exemple est abondamment cité dans la littérature sur le pouvoir international des villes. Voy., pour une présentation dans une perspective plus classique, L. F. DAMROSCH, « Enforcing international law through non-forcible measures », précit., spéc. pp. 91-99.

³¹ Cour administrative d'appel de Versailles, *Commune de Stains*, 31 mai 2007, n° 05VE00412, inédit au *Recueil*.

l'Homme avait validé, dans un arrêt *Willem c. France* du 16 juillet 2009, les sanctions pénales subies par un maire qui avait initié une telle démarche dans sa commune³². Cela n'a certes pas empêché de nouvelles initiatives dans le même sens. La Cour administrative d'appel de Versailles a encore annulé en 2016 une décision de la commune d'Aubervilliers de décerner le titre de « citoyen d'honneur » à un prisonnier palestinien : les juges ont estimé que la mesure « doit être regardée comme portant sur une affaire relevant de la politique internationale de la France » et sont parvenus à la conclusion – assez curieuse par ailleurs – que la délibération de la commune est « de nature à porter atteinte à l'ordre public »³³. Ces arrêts laissent entrevoir le sort qui eût été celui d'une mesure directement destinée à peser sur le comportement d'une puissance étrangère !

Ce contrôle exercé par les États sur les mesures municipales de portée internationale se comprend à la fois sur le plan constitutionnel et sur le plan international. Il est classiquement établi qu'une mesure de sanction invalide sur le plan international est de nature à engager la responsabilité de son auteur³⁴ : dans l'hypothèse d'une sanction municipale illicite, une mauvaise appréciation de la situation par les autorités municipales engagerait la responsabilité de l'État dans son entier, cette disjonction neutralisant du même coup l'équilibre interne inhérent au régime des contre-mesures.

B – Au-delà du formalisme : l'habilité des villes à s'extraire du cadre des sanctions internationales

Au regard de ce qui précède, il est permis de demeurer sceptique quant au rôle que tiennent les villes en tant qu'auteurs de sanctions internationales. Pour autant, ce serait une erreur de s'attendre à ce que le phénomène de sanction se manifeste de manière semblable lorsqu'il est initié par des États et lorsqu'il est manié par des entités non étatiques. Les villes ne sont pas des États ; elles le savent et ne prétendent pas se comporter comme telles. Les mesures

³² CEDH, 5e section, *Willem c. France*, req. n° 10883/05, arrêt du 16 juillet 2009. La Cour, il est vrai, se prononce à titre principal sur l'atteinte portée à la liberté d'expression du maire et fonde à titre principal son arrêt sur le fait que la mesure de boycott constitue « un acte positif de discrimination » (par. 38). Il n'est pas moins que la Cour prend note, juste avant de conclure à la non-violation de l'article 10, du fait que « que dans ses réquisitions devant les juridictions internes, le procureur de la République a fait valoir que le maire ne pouvait se substituer aux autorités gouvernementales pour ordonner un boycott de produits provenant d'une nation étrangère » (par. 39).

³³ Cour administrative d'appel de Versailles, *Commune d'Aubervilliers*, 19 juillet 2016, n° 15VE02895, inédit au *Recueil*.

³⁴ C'est ce que souligne nettement la Commission du droit international dans le commentaire de l'article 49 de son Projet de 2001 : « [u]n État qui prend des contre-mesures le fait à ses propres risques, si sa perception de la question de l'illicéité se révèle mal fondée. Un État qui recourt à des contre-mesures en fonction d'une appréciation unilatérale de la situation le fait à ses propres risques et peut encourir une responsabilité à raison de son propre comportement illicite dans l'hypothèse d'une appréciation inexacte » (*Ann. C.D.I.*, 2001, vol. II (2), p. 139, pt. 3).

qu'elles adoptent contournent alors logiquement les formes classiques des sanctions internationales. Il en résulte alors une pratique nuancée – paradoxalement éloignée de l'idée de coercition – privilégiant les prises de position informelles (1.) et la valorisation des comportements conformes aux attentes de la communauté internationale (2.).

1 – Les prises de position dépourvues de portée normative

Les villes adoptent souvent des moyens détournés pour parvenir à leurs fins. Spécifiquement, le contournement du formalisme normatif leur permet de contourner les contraintes que font peser sur elles les cadres géographique et juridique assignés à leurs compétences. Ce souci d'éviter le registre normatif apparaît de façon très nette dans la formulation adoptée par la ville de Clermont-Ferrand dans son « Vœu » en date du 22 décembre 2016 concernant la situation palestinienne :

« Le Conseil Municipal de Clermont-Ferrand se prononce pour l'application du droit international aussi bien dans son esprit que dans sa lettre qui déclare les colonies israéliennes en Palestine illégales et estime qu'aucun consommateur ne devrait se voir proposer des marchandises et des services non conformes au droit international.

Il prend acte que la Municipalité n'achète pas de marchandises en provenance des colonies israéliennes.

Il fait le vœu que puisque l'Europe et la communauté internationale reconnaissent l'illégalité des colonies en Palestine, la France interrompe dans les plus brefs délais les importations des produits qui y sont fabriqués »³⁵.

Cette stérilisation normative du texte adopté permet alors de le mettre à l'abri des foudres du juge administratif³⁶.

D'une façon plus générale, il faut souligner que les villes demeurent plutôt prudentes en ce qui concerne leur engagement dans les questions internationales. Il suffit de compulser les discours et communiqués de presse des maires de quelques grandes villes pour constater le caractère plus que secondaire de ces questions dans une communication logiquement tournée vers les problématiques locales. La volonté des villes d'affirmer leur envergure internationale passe alors par des canaux moins formels encore, tels que la ligne éditoriale de leurs sites internet et revues municipales. Ces médias municipaux – dont l'étude du point de vue international reste à faire³⁷ – permettent alors une valorisation simultanément visible et discrète de l'action internationale de la commune. En effet, et au risque d'un paradoxe, le

³⁵ Ville de Clermont-Ferrand, Registre des délibérations du Conseil municipal, Séance du 16 décembre 2016.

³⁶ À supposer qu'il ne succombe pas au mouvement d'élargissement de la compétence du juge à certains actes de droit souple, dans la lignée de la jurisprudence *Fairvesta international*.

³⁷ Voy. seulement sur cette question D. RUELLAN, « Guides de villes et sites municipaux » in *Inform@tion.local – Le paysage médiatique régional à l'ère électronique*, L'Harmattan, Paris, 2001, pp. 203-218.

faible engagement discursif en faveur du respect du droit international coexiste avec un répertoire d'actions relativement étendu, qui tend indiscutablement à la promotion des comportements internationaux conformes aux valeurs de la ville aussi bien que de la communauté internationale dans son ensemble.

2 – Les coopérations choisies, ou la prise en compte par les villes de la fonction promotionnelle du droit

Si la condamnation de comportements internationaux par les autorités municipales demeure marginale, les villes vont témoigner de leur engagement international par des moyens moins explicites, *a priori* éloignés de toute idée de sanction. Loin de mettre en avant leurs intentions coercitives, les villes se prévalent au contraire d'une logique constante de coopération teintée de l'idée de solidarité. Ainsi, dès les années 1980, du phénomène des « cities twining » initié par certaines villes américaines pour dénoncer l'apartheid en Afrique du Sud³⁸. La même démarche se retrouve aujourd'hui, y compris en France, à travers les protocoles de jumelage conclus par certaines communes françaises avec des villes ou des camps de réfugiés palestiniens³⁹. Sur un plan plus opérationnel, la ville de Paris évoque de son côté sa contribution à l'amélioration du service d'eau potable de Bethléem et de Jéricho, toutes deux en Cisjordanie occupée⁴⁰. Ces coopérations municipales avec les territoires occupés se retrouvent dans diverses régions de l'Europe et du monde⁴¹. C'est la même logique qui anime l'action internationale des villes en faveur de la protection des droits de l'homme à travers le financement de certaines associations en mesure de mener campagnes sur le terrain⁴² ou à travers l'élection de citoyens d'honneurs choisis – souvent – parmi les représentants de groupes ou de populations victimes de violations du droit international. Paris a ainsi remis en 2016 sa citoyenneté d'honneur à un journaliste turc, Can Dündar, présenté par la ville comme un défenseur emblématique de la liberté d'expression faisant l'objet de poursuites pénales

³⁸ Voy. p. ex. R. van der PLUIJM, *City Diplomacy : The Expanding Role of Cities in International Politics*, précit., spéc. p. 17 ; l'auteur cite sur cette question W. ZELINSKY, « The Twinning of the World : Sister Cities in Geographic and Historical Perspective », *Annals of the Associations of American Geographies*, vol. 8, n° 1, pp. 1-31).

³⁹ La ville de Dunkerque est ainsi jumelée depuis 1996 avec la ville de Gaza, tandis que Montpellier a conclu en 2012 un protocole de jumelage avec Bethléem. En ce qui concerne les camps, mentionnons le cas déjà évoqué de la ville de Stain, jumelée depuis 1998 avec le camp de réfugiés d'Al Amari et celui de la ville de Nogent-sur-Oise, jumelée depuis 2009 avec le camp d'Aïda.

⁴⁰ Site internet de la ville de Paris, Rubrique « Paris international » (information au 10 avril 2018).

⁴¹ Voy. R. van der PLUIJM, *City Diplomacy : The Expanding Role of Cities in International Politics*, précit., spéc. pp. 17 et s.

⁴² Le site internet de la ville de Paris, dans sa rubrique « Paris international », détaille certaines des actions de coopérations engagées par la ville à l'étranger (information au 10 avril 2018).

dans son pays⁴³.

Certainement, et à maints égards, ces quelques illustrations sont loin de la représentation typique que les juristes se font de l'idée de sanction. Pourtant, elles méritent d'être attentivement considérées dès lors que l'on se souvient qu'une sanction peut aussi bien constituer une mesure défavorable à l'encontre de celui qui méconnaît ses obligations qu'une mesure favorable au profit de celui qui s'y conforme. Certes éloignée du cadre d'analyse classique que constitue le droit de la responsabilité, cette approche n'en répond pas moins à une acception admise aussi bien par les dictionnaires courants⁴⁴ que par le lexique philosophique⁴⁵. Cette acception disparaît pourtant des dictionnaires juridiques⁴⁶, et de façon significative du *Dictionnaire de droit international public*⁴⁷. Cette idée a pourtant été fermement défendue chez les juristes : Norberto Bobbio a exposé cette « fonction promotionnelle du droit »⁴⁸, dans des travaux qui ont déjà retenu l'attention des internationalistes⁴⁹. Le soutien apporté par une ville à une cause ou à une personne devrait alors être compris comme une forme de témoignage de la conformité (ou du moins de la non-contrariété) de cette cause au droit.

Il faut également considérer, ici, le caractère fondamentalement relatif des sanctions : le fait d'adopter une mesure favorable à l'égard d'une première entité provoquera souvent, par réflexe, une situation défavorable à l'égard d'une seconde. Certains auteurs ont ainsi, et de longue date, défendu l'idée selon laquelle la sélection implicite qu'opèrent les villes dans leurs diverses politiques de coopération internationale constitue une véritable sanction, moins par l'avantage qui résulte de cette coopération pour le partenaire choisi que par le désavantage

⁴³ Site internet de la ville de Paris, rubrique « Actualité » (information au 10 avril 2018).

⁴⁴ Le *Trésor de la langue française* définit la sanction comme la « [p]eine ou récompense en relation avec une interdiction ou une injonction » (*Trésor de la Langue Française, dictionnaire de la langue du 19^e et du 20^e siècle*, 16 vols, Gallimard, Paris, 1971-1994, s.v. « Sanction », sens B (le premier sens retenu par le dictionnaire se rapporte à la sanction entendue comme promulgation de la loi, ou plus généralement l'« [a]pprobation donnée à quelque chose et qui consacre son exactitude, sa validité »).

⁴⁵ Le *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, s'il définit en premier lieu la sanction comme une « peine » destinée à « réprimer » un acte, admet plus généralement la sanction comme « toute peine ou récompense attachées à [...] un ordre pour l[e] faire respecter » (A. LALANDE, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Paris, Puf, 18^e éd., 2016, s.v. « Sanction »).

⁴⁶ Voy. par ex. G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Quadrige, Puf, 2000.

⁴⁷ J. SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001.

⁴⁸ N. BOBBIO, « Sulle sanzioni positive » in *Studi dedicati ad Antonio Raselli*, Milan, Giuffrè, 1971, vol. 1, pp. 229-249. Pour une présentation et une genèse de cette théorie, voy. le récent article de Julie Tribolo, cité à la note suivante.

⁴⁹ Ch. LEBEN, « Norberto Bobbio et le droit international » in *Utopies entre droit et politique. Études en hommage à Claude Courvoisier*, Éditions universitaires de Dijon, 2005, pp. 215-233.; J. TRIBOLO, « La théorie de la fonction promotionnelle du droit de Norberto Bobbio : contribution au débat sur la juridicité du droit international », *Revue de la Recherche Juridique*, 2017-4, 22 p. (à paraître).

matériel et symbolique subi par l'entité volontairement tenue à l'écart de ce partenariat⁵⁰. Ainsi, de la même façon que certains auteurs soulignent que la création d'un droit emporte mécaniquement la création réflexe d'une obligation⁵¹, on pourrait admettre que – dans certaines hypothèses – l'octroi d'un avantage emporte par le même réflexe le prononcé d'une sanction. Une ville peut ainsi parfaitement témoigner de sa condamnation d'un état de fait international en assurant une promotion des comportements contraires : admettre un journaliste turc comme citoyen d'honneur de la ville de Paris, dans le contexte que l'on sait, ne peut pas ne pas comporter une part de réprobation à l'endroit de la politique intérieure de la Turquie. La sanction se départit alors de ses aspects formels pour être envisagée sur un plan purement fonctionnel : inciter le destinataire du comportement à se conformer aux attentes de son auteur⁵².

La proposition, au fond, n'est guère originale : si ces sanctions positives pourront apparaître nouvelles – sinon contestables – au juriste, elles n'en sont pas moins bien connues des diplomates étatiques, et locales. L'inadéquation de ces pratiques aux catégories classiques du droit international ne suffit pas à conclure à leur inexistence, et moins encore à leur illicéité. En tout état de cause, la spécificité du rôle des villes dans les relations internationales ne permet pas de s'en tenir à des définitions formelles qui reviendraient à plaquer une grille de lecture empruntée au droit international classique à un réseau d'acteurs qui, précisément, cherche à lui échapper.

⁵⁰ L'hypothèse a été avancée dès 1964 par Wolfgang FRIEDMANN dans son ouvrage *The Changing Structure of International Law*. Ainsi que le résume Helmut Philipp AUST, « Wolfgang Friedmann drew the attention of international lawyers to a new form of sanction, at the time in the context of the beginnings of the process of international institutionalization among states through international organizations. A new type of sanction, he wrote, would be exclusion from participation in this development » (H. P. AUST « Shining Cities on the Hill ? The Global City, Climate Change, and International Law », *EJIL*, vol. 26, n° 1, p. 273).

⁵¹ H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, 2^e éd., traduit par C. EISENMANN, Dalloz, Paris, p. 131.

⁵² Peu importe, au demeurant, que ces attentes correspondent à des exigences juridiques : il existe assurément des sanctions d'ordre purement politique, non destinées à répondre à la violation ou au respect d'une règle juridique.