

FABIEN BOTTINI, HAROLD GABA
ET PIERRE CHABAL (dir.)

LE RÉGIONALISME ET SES LIMITES

REGARDS CROISÉS
FRANCO-KAZAKHS



PIE Peter Lang

FONDATION
Sefacil

LOGISTIQUE - PORTUAIRE - MARITIME

SOUS
L'ÉGIDE DE

FONDATION
DE
FRANCE

— Lex
FEIM

*Laboratoire de recherche en droits fondamentaux
des échanges internationaux et de la mer*

UNIVERSITÉ

LE HAVRE

Illustration de la couverture : France and Kazakhstan Flags © iStock. Benguhan.

Cette publication a fait l'objet d'une évaluation par les pairs.

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'éditeur ou de ses ayants droit, est illicite. Tous droits réservés.

© PIE Peter Lang S.A.

Éditions scientifiques internationales

Bruxelles 2016

Avenue Maurice I, BE-1050 Bruxelles, Belgique

info@peterlang.com ; www.peterlang.com

Imprimé en Allemagne

ISSN 2235-1078

ISBN 978-2-87574-335-0

eISBN 978-3-0352-6611-5

D/2016/5478/23

Information bibliographique publiée par « Die Deutsche Nationalbibliothek ». « Die Deutsche Nationalbibliothek » répertorie cette publication dans la « Deutsche Nationalbibliografie » ; les données bibliographiques détaillées sont disponibles sur Internet sous <<http://dnb.d-nb.de>>.

Table des matières

Remerciements	11
Préface	13
<i>Patrice Gélard</i>	
Avant-propos	15
<i>Pierre Chabal</i>	
Introduction	17
<i>Fabien Bottini</i>	

AXE 1

L'IMPACT DU RÉGIONALISME SUR LES ÉTATS

Les trois clarifications nécessaires à la transformation de la CICA en véritable Organisation internationale de sécurité collective en Asie	31
<i>J. M. Amanzholov</i>	
Le bilan mitigé de la CEI	37
<i>S. J. Aidarbaïev</i>	
La compétence de la Cour de la Communauté économique eurasienne	41
<i>Zh. Sairambaeva, M. Kourmangaly, J. Manabaeva</i>	
« L'esprit » et le rôle des conférences régionales dans la construction de régions « pan-centriques »	45
<i>Pierre Chabal</i>	
L'application du droit de l'environnement de l'Union européenne	57
<i>Armelle Renaut-Couteau</i>	
Les limites à l'intégration dans l'Union européenne	71
<i>Michel Bruno</i>	

AXE 2
L'IDENTITÉ DES ÉTATS EN QUESTION

Analyse comparée des pouvoirs des présidents kazakh et français en matière de politique étrangère et de défense	85
<i>K. N. Shakirov</i>	
La justice constitutionnelle kazakhe	91
<i>Z. K. Ayupova, D. U. Kussainov</i>	
L'influence de la législation française sur la profession d'avocat en droit kazakh et ses limites.....	95
<i>G. Mashimbaeva, J. Manabaeva</i>	
La problématique des libertés de religion et de culte au Kazakhstan.....	101
<i>S. N. Sabikenov</i>	
L'état de la laïcité en France et en Europe	105
<i>Philippe Gast</i>	
Les principes directeurs de la réforme de l'organisation administrative kazakhe	121
<i>A. G. Toussoupova</i>	
Le <i>New Public Management</i>, version <i>New Look</i> du système de l'emploi ?.....	127
<i>Fabien Bottini</i>	

AXE 3
**LE RÔLE ET LA PLACE DU DROIT INTERNATIONAL
DANS LE PROCESSUS DE RÉGIONALISATION**

L'influence de la France sur le droit international public.....	137
<i>Gilles Lebreton</i>	
Observations sur le principe de création d'une cour constitutionnelle internationale	143
<i>Gourmo Lo</i>	

L'évolution du droit européen du handicap sous l'influence de l'ONU : l'assimilation possible entre handicap et maladie	151
<i>Harold Kobina Gaba</i>	
La protection de l'usage de l'eau transfrontalière par le droit de l'environnement en Asie centrale.....	161
<i>K. J. Altaeva</i>	
Les cellules souches et le droit.....	167
<i>S. M. Sylkina</i>	
Les solutions du droit international privé dans les règlements de l'Union européenne Propos introductifs	171
<i>Béatrice Bourdelois</i>	
Conclusion	179
<i>Harold Kobina Gaba</i>	
Des mêmes auteurs.....	183

Analyse comparée des pouvoirs des présidents kazakh et français en matière de politique étrangère et de défense

K. N. SHAKIROV

Professeur de droit

*Doyen de la Faculté des relations internationales de l'Université
al-Farabi*

Mots clés : Démocratie – Régime semi-présidentiel – Politique étrangère –
Pouvoirs diplomatiques et militaires du chef de l'État – Dictature de salut public.

Bien que le système moderne des relations internationales ne se réduise pas aux relations entre États, ces derniers en sont toujours au cœur. C'est pourquoi leurs politiques étrangères et de défense ont un impact sur le fonctionnement de ce système.

La détermination du contenu de ces politiques est fonction de multiples facteurs, tels notamment que les conditions climatiques, les ressources naturelles, la population, l'ordre politique interne, la croissance économique ou encore la situation géopolitique du territoire. Nombre d'anciennes républiques soviétiques (telles que le Kazakhstan) s'efforcent par exemple depuis les années 1990 d'entretenir des relations étroites avec différents pays dans le monde comme la France, forts de ce constat qu'un État ne peut pas aujourd'hui se renfermer dans les limites géographiques du continent auquel il appartient ou de la sphère d'influence de son ancienne puissance de tutelle.

Si ces considérations expliquent que chaque État ait sa propre politique étrangère et de défense, le droit comparé a le mérite de rappeler qu'il existe une dominante dans l'élaboration et la mise en œuvre de cette dernière : le rôle central du chef de l'État.

Celui-ci ne fait pas de doute dans les États autoritaires. Mais il se retrouve aussi dans les États démocratiques, tels que la France ou le Kazakhstan.

L'étude comparée de ces deux pays fait sens, dès lors qu'ils ne sont pas sans points communs. D'une part en effet, tous deux partagent la conception gaullienne « d'un État fort » pourvoyant au renforcement du rayonnement national dans le monde. D'autre part, la Constitution kazakhe du 5 septembre 1995 s'est inspirée lors de son élaboration de la Constitution française du 4 octobre 1958. Sans doute, les deux textes ne se confondent-ils pas pour autant. Car comme le remarque N. A. Sakharov, le contenu d'une Constitution reflète les « particularités du développement historique du pays, la spécificité de sa culture politique, les traditions de la structure de l'État, le rapport des diverses forces politiques », etc. Mais, même si de telles divergences existent, les deux Constitutions ne s'accordent-elles pas, au fond, pour reconnaître d'importants pouvoirs d'impulsion (I) et moyens de coercition (II) au président de la République en matière de politique étrangère et de défense ?

I. Les pouvoirs d'impulsion

Sans doute la politique étrangère et de défense est-elle une compétence partagée dans les régimes démocratiques entre l'exécutif et le législatif. Mais le chef de l'État n'en est pas moins investi d'importants pouvoirs d'impulsion qui se manifestent à deux moments clés.

Lors de l'élaboration de la stratégie de politique étrangère et de défense, tout d'abord. Les choses sont très claires en droit kazakh, puisque l'article 40 de la Constitution, tel que complété par la Loi constitutionnelle sur le président de la République du 26 décembre 1995, confie à ce dernier le soin de définir les principales orientations de la politique étrangère et de défense du pays. Ce cadre juridique sans ambiguïté explique que le chef de l'État kazakh soit fondé à régulièrement souligner dans ses discours que cette politique est l'affaire du président. Les choses sont plus complexes en comparaison en droit français, puisqu'il faut ici distinguer selon la lettre et la pratique de la Constitution, d'une part, et selon qu'on est ou non en période de cohabitation, d'autre part. À la lettre en effet, l'article 20 de la Constitution confie la détermination de la « politique de la nation » au Gouvernement. Ce dernier – et non le chef de l'État – devrait donc être en charge de l'élaboration de la politique étrangère et de défense. Mais le père fondateur de la V^e République, le général de Gaulle, fut aussi le premier président du nouveau régime. À ce titre, il a forgé une coutume constitutionnelle qui en période de fait majoritaire laisse la primauté au chef de l'État au détriment du chef de gouvernement pour ce qui relève de la détermination de la politique étrangère. Ce dernier ne retrouve ses prérogatives constitutionnelles qu'en cas de cohabitation. Mais, même alors, le président de la République jouit d'importantes prérogatives qui lui permettent de préserver son pouvoir d'impulsion en

la matière, dès lors que l'article 5 de la Constitution fait de lui le « garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ». Les différences existantes entre le droit kazakh le droit français ne doivent donc pas masquer l'importance du rôle d'impulsion à chaque fois donné au chef de l'État. Ce rôle est d'autant plus fondamental que les deux pays font du président l'arbitre ultime en cas de désaccord avec ou entre les autres institutions de l'État dans ce domaine. Comme le résume V. A. Malinovsky, « l'arbitrage politique représente le moyen "chirurgical" pour régler les désaccords entre les autorités suprêmes des branches législative et exécutive, quand l'unité de l'État ou la souveraineté nationale » est menacée. Or les articles 5 de la Constitution française et 40 de la Constitution kazakhe ont en commun de confier au président le soin d'assurer, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Grâce à ce pouvoir, la politique étrangère et de défense apparaît comme une structure globale interconnectée d'éléments hiérarchisés reposant sur la figure centrale du président de la République.

Le pouvoir d'impulsion de ce dernier se vérifie ensuite lors de la mise en œuvre de cette politique du fait de trois prérogatives importantes qui lui sont alors reconnues.

Dans les deux pays, le président est, en premier lieu, en principe l'unique interlocuteur de ses homologues étrangers, ce qui lui permet de mener une sorte d'activité diplomatique personnelle lors des différentes rencontres qu'il a avec eux. À l'extérieur, il est en effet seul habilité à représenter l'État dans l'arène internationale lors de discussions au sommet. À l'intérieur des frontières nationales, une règle coutumière du droit international public lui réserve le privilège (et le devoir !) de rencontrer et d'accompagner tout autre chef d'État en visite officielle.

La diplomatie personnelle du chef de l'État se trouve, en deuxième lieu, relayée par l'action des ambassadeurs et autres représentants plénipotentiaires de l'État à l'étranger (comme les messagers extraordinaires par exemple) qu'il lui revient de désigner. En France, ces autorités sont certes nommées en Conseil des ministres. Mais, juridiquement, les décisions de ce dernier émanent du président. De sorte que c'est bien ce dernier qui nomme les intéressées (tout comme les « officiers généraux »).

Enfin, en troisième lieu, il revient au chef de l'État de négocier et signer les accords internationaux (cf. art. 44 de la Constitution kazakhe et 52 de la Constitution française). Sans doute les prérogatives du président français sont-elles plus importantes ici, dès lors qu'il a le pouvoir de ratifier sans autorisation du Parlement certains traités (art. 52 de la Constitution) alors que leur ratification relève normalement du parlement en droit kazakh

(art. 54 de la Constitution). Mais, d'une part, le Parlement français est compétent pour approuver la ratification des traités les plus importants (traités de commerce, relatifs à l'état des personnes ou à l'organisation internationale, modifiant les dispositions de nature législative ou comportant cession, échange (adjonction de territoire) ou ayant une incidence financière (cf. art. 53 de la Constitution française). Et, d'autre part, le chef de l'État a dans les deux pays des moyens constitutionnels de contester la décision du parlement en déférant la loi de ratification au juge constitutionnel (cf. article 73 de la Constitution kazakhe et article 61 de la Constitution française).

Pour toutes ces raisons, l'étude comparée du droit français et kazakh confirme l'important pouvoir d'impulsion des chefs d'État en matière d'élaboration et de mise en œuvre de la politique étrangère. Ce pouvoir se double toutefois d'importants moyens d'action d'ordre plus coercitif.

II. Les moyens de coercition

En droit kazakh comme en droit français, le président joue un rôle déterminant sur le plan militaire même si ses compétences en la matière sont là encore contrebalancées par celles d'autres autorités, comme c'est la règle dans les pays démocratiques.

D'une part en effet, seul le parlement a le pouvoir de déclarer la guerre à un État belliciste ou de faire la paix avec lui. Ses attributions en ce domaine sont en effet reconnues par la Constitution des deux pays (cf. art. 55 de la Constitution kazakhe et 35 et 53 de la Constitution française).

D'autre part, le parlement exerce parallèlement un contrôle sur les « pouvoirs de force » confiés au chef de l'État. L'expression renvoie au commandement des forces armées du pays par le président et à son droit de prendre les mesures immédiates nécessaires pour faire face aux menaces pesant sur l'intégrité du pays comme une attaque étrangère. Il est en effet habilité à donner sans attendre l'ordre aux forces armées de commencer les hostilités contre l'agresseur (cf. art. 44 de la Constitution kazakhe, et art. 35 de la Constitution française). Ces pouvoirs de force sont particulièrement sensibles lorsqu'ils se traduisent par le recours aux pleins pouvoirs présidentiels (cf. art. 44 de la Constitution kazakhe et 16 de la Constitution française), dès lors que ces derniers peuvent favoriser la dictature d'un chef de l'État peu scrupuleux, sans contrepoids puissant(s). C'est pourquoi leur utilisation fait l'objet d'une procédure très stricte qui en France comme au Kazakhstan fait intervenir le Premier ministre et le Parlement. Dans les deux pays en effet, le chef de l'État doit d'abord informer les intéressés de son intention de recourir aux pleins pouvoirs. De la sorte, les parlementaires sont en mesure 1°) de vérifier si les conditions prévues par le texte constitutionnel pour y

recourir sont ou non réunies (menace grave et immédiate pesant sur les institutions démocratiques, l'indépendance ou l'intégrité territoriale) ; et 2°) d'engager la responsabilité du président dans la négative pour haute trahison (art. 47 de la Constitution kazakhe) ou « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat » (art. 68 de la Constitution française issu de la révision n° 2007-238 du 23 février 2007). La Constitution française est toutefois plus précautionneuse que la Constitution kazakhe, dans la mesure où elle fait intervenir le pouvoir judiciaire dans la procédure. Elle prévoit en effet parallèlement la saisine pour avis du Conseil constitutionnel lors de son déclenchement, sur les mesures prises par le chef de l'État et sur la question de savoir si les conditions requises pour recourir à l'article 16 sont toujours réunies 30 et 60 jours après le début de son utilisation.

* *

*

Il découle de tout ce qui précède que les prérogatives du président de la République kazakhe et de la République française confirment bien la tendance du droit constitutionnel à faire du chef de l'État la clé de voûte de la politique étrangère et de défense. Cette solution n'est pas vraiment surprenante, dès lors que le droit kazakh s'inspire sur de nombreux points du droit français. Mais il ne se confond pas pour autant avec lui. Le droit constitutionnel kazakh garde en effet certaines spécificités, qui s'expliquent par sa situation géopolitique, les attentes de son opinion publique et son organisation administrative.

Ces spécificités expliquent l'originalité des dispositions constitutionnelles relatives à l'état de crise qui tendent à renforcer les marges de manœuvre du président kazakh par rapport à celles dont jouit son homologue français. On peut toutefois s'interroger sur l'insuffisance qui découle des mécanismes constitutionnels kazakhs destinés à éviter qu'un chef de l'État peu scrupuleux ne profite des pleins pouvoirs pour instaurer une dictature personnelle. [En France, 2015-2016 voit la question évoluer avec la constitutionalisation de l'état d'urgence. NdE].