Circulez, y a [pas d'Etat] à voir

Françoise Mengin

▶ **To cite this version:**

Françoise Mengin. Circulez, y a [pas d'Etat] à voir : Documents de voyage et identifi cation des ressortissants d'un Etat non reconnu. Sociétés politiques comparées, 2017, 41 (janvier-avril), pp.1 - 29. hal-01523951

HAL Id: hal-01523951

https://sciencespo.hal.science/hal-01523951

Submitted on 17 May 2017

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.

SOCIETES POLITIQUES COMPAREES
REVUE EUROPEENNE D'ANALYSE DES SOCIETES POLITIQUES

Circulez, y a [pas d'Etat] à voir

Documents de voyage et identification des ressortissants d'un Etat non reconnu

Françoise Mengin
Sciences Po-CERI

Sociétés politiques comparées
41, janvier-avril 2017
ISSN 2429-1714

Article disponible en ligne à l'adresse : http://www.fasopo.org/sites/default/files/varia1_n41.pdf
Citer le document : Françoise Mengin, « Circulez, y a [pas d'Etat] à voir. Documents de voyage et identification des ressortissants d'un Etat non reconnu », *Sociétés politiques comparées*, 41, janvier-avril 2017.

VARIA

Circulez, y a [pas d'Etat] à voir
Documents de voyage et identification des ressortissants d'un Etat non reconnu

Françoise Mengin

La liberté de circuler d'un Etat à un autre est un droit de l'homme[1], mais sa protection est laissée à la discrétion de chaque Etat[2]. A l'interface entre l'individu et l'Etat, les documents de voyage – passeports et visas – identifient, classent et évaluent les voyageurs dignes ou non de confiance, établissant des régimes de mobilité différenciés en fonction de variables politiques, économiques et sociales[3]. Ainsi, bien que les visas de court séjour soient contraires à la liberté de circulation, leur octroi dépend du pouvoir discrétionnaire des administrations nationales et de leurs pesanteurs bureaucratiques. En outre, alors que la fonction première du visa était de protéger l'Etat des menaces contre la sécurité publique, une seconde s'est surajoutée : refuser l'entrée sur le territoire national aux individus présentant un « risque migratoire ».

Relevant des fonctions régaliennes de l'Etat, les régimes de mobilité internationale devraient, sinon proscrire, du moins entraver la circulation des ressortissants d'un Etat non reconnu : de fait, un passeport délivré par un Etat non reconnu est un motif suffisant pour refuser à son porteur l'entrée sur le territoire[4]. Or, la mobilité transnationale des 23 millions de Taiwanais est inversement proportionnelle au degré de reconnaissance de leur Etat.

Dans le cas des ressortissants taiwanais, la tension qui est au fondement des documents de voyage entre respect de la liberté de circulation et impératif d'ordre sécuritaire est déplacée : il s'agit moins de surveiller des individus que de veiller à ne pas reconnaître leur Etat. En effet, qu'ils voyagent pour des raisons professionnelles ou touristiques, les Taiwanais ont un pouvoir d'achat suffisant pour ne pas être suspectés de franchir les frontières de manière illégale et/ou de grossir les rangs des sans-papiers. Et si quelques réseaux maffieux insulaires opèrent à l'étranger, ils demeurent marginaux du point de vue du nombre d'individus impliqués comme de l'ampleur de leurs délits[5]. Suivre le parcours des voyageurs taiwanais pour comprendre le déplacement de cet impératif sécuritaire, les logiques qui le sous-tendent et les pratiques qu'il génère, tel est l'objet de cet article[6].

---

[1] Article 13-2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays. » Cet article a valeur contraignante puisqu'il est repris, entre autres, par l'article 12-2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par l'article 2-2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

[2] G. S. Goodwin-Gill, *International Law and the Movement of Persons between States*, Oxford, Clarendon Press, 1978, p. 50.

[3] Une excellente analyse, sans équivalent à ce jour, fait le point sur cette question en prenant Taiwan comme étude de cas : Horng-luen Wang, « Regulating transnational flows of people : an institutional analysis of passports and visas as a regime of mobility », *Identities : Global Studies in Culture and Power*, 11, 2004, pp. 351-376.

[4] G. S. Goodwin-Gill, *International Law and the Movement of Persons between States*, *op. cit.*, p. 26.

[5] Voir *infra*. La criminalité à Taiwan est essentiellement familiale (violence conjugale et règlements de comptes entre clans familiaux) ou organisée (entretiens, Taipei, février 2013).

[6] Cet article a été écrit dans le cadre d'une recherche plus large sur les Etats non reconnus pour laquelle j'ai reçu un financement de la Chiang Ching-kuo Foundation for International Scholarly Exchange couvrant la période juillet 2016-juin 2019 (RG013-U-15). Des versions antérieures de cet article ont été présentées lors de la Sixième Rencontre européenne d'analyse des sociétés politiques « L'Etat de papier : matérialisation et dématérialisation de la citoyenneté », Paris, 1er février 2013 ; de l'atelier de lancement de l'ANR « La vie sociale et politique des papiers d'identification en Afrique », Paris, 1er février 2016 ; du workshop « Conception of the Nation-State : China, Hong Kong, Taiwan », Paris, EHESS, 27 avril 2016.

Le pays de départ

Le voyageur taiwanais est le ressortissant d'un Etat plus que non reconnu : dé-reconnu au profit de la République populaire de Chine (RPC). La couverture de son passeport renvoie à une trajectoire historique brisée et en partie révolue. Dans la partie supérieure figure en bilingue le nom officiel de l'Etat « 中華民國 REPUBLIC OF CHINA », dans la partie inférieure la mention « 護照 PASSPORT » avec, au milieu, l'emblème national – un soleil à douze pointes – dérivé de celui du Parti nationaliste (le Guomindang). Et l'ajout, à partir de 2003, au-dessous de l'emblème, de la mention « TAIWAN », en caractères romains exclusivement, vient suggérer que cette République de Chine n'est peut-être pas la Chine.

Fondée en 1912 après la chute de l'Empire, la République de Chine a été gouvernée à partir de 1927 par le Guomindang qui, défait par les communistes en 1949, a replié son régime sur l'île de Taiwan. Bien qu'il ait perdu toute juridiction effective sur le continent, ce régime a continué de représenter la Chine sur la scène internationale, au niveau bilatéral comme au niveau multilatéral, en raison des impératifs de la guerre froide. Néanmoins, à partir de 1971, la République de Chine a progressivement été dé-reconnue au profit de la République populaire de Chine : la première a été exclue en 1971 de l'ONU et de toutes ses institutions spécialisées, fonds et programmes, et contrainte de rompre ses relations diplomatiques et consulaires avec la quasi-totalité des chancelleries. En 2017, seuls 21 pays sans poids sur la scène internationale reconnaissent le régime de Taipei[7]. Ainsi, il n'y a jamais eu coexistence, tant sur le plan bilatéral que multilatéral – aux Nations unies en particulier –, de deux Etats, mais substitution de l'un à l'autre, chacun étant considéré tour à tour comme le seul régime légitime représentant à la fois l'île et le continent.

Pour autant, l'Etat insulaire demeure *de facto* indépendant, contrôlant ses frontières, conservant ses capacités de défense, émettant sa propre monnaie, et pleinement intégré dans les échanges internationaux[8]. En outre, au début des années 1990, la République de Chine s'est « indigénisée » : à l'Etat-Guomindang policier a succédé un régime démocratique, représentatif de la seule population insulaire et protecteur des libertés publiques. Toutefois, le clivage partisan taiwanais reflète le statut international contesté de cet Etat, les deux principaux partis, le Guomindang et le DPP[9], défendant chacun le statu quo dans le détroit de Formose, mais sans exclure, à terme, une réunification avec une Chine démocratisée pour l'un, une indépendance *de jure* pour l'autre. Mais quel que soit le parti au pouvoir à Taiwan, les autorités chinoises n'ont pas renoncé à une réunification par la force, la modernisation de l'outil militaire chinois demeurant tout entière conçue autour de la question de Taiwan, même si des objectifs de plus en plus diversifiés sont assignés à l'Armée populaire de libération. Outre l'option militaire, Pékin exerce une pression constante, au sein des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales comme auprès de toutes les chancelleries, pour imposer, avec succès, le principe de l'unité de la Chine. Taiwan est donc l'Etat le moins reconnu, non seulement en termes relatifs par rapport à la Chine, mais aussi en termes absolus sur la scène internationale[10], tout en étant pleinement intégré dans les échanges internationaux.

[7] Le Belize, le Burkina Faso, le Guatemala, Haïti, le Honduras, les îles Marshall, les îles Salomon, Kiribati, Nauru, le Nicaragua, Palau, Panama, le Paraguay, la République dominicaine, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, le Saint-Siège, Saint-Vincent et les Grenadines, le Salvador, São Tomé-et-Principe, le Swaziland, et Tuvalu.

[8] Taiwan répond donc pleinement à la définition d'un Etat en droit international : une collectivité se composant d'un territoire et d'une population soumis à un pouvoir politique organisé et ayant la capacité d'entrer en relation avec d'autres Etats (article 1er de la Convention de Montevideo sur les droits et les devoirs des Etats).

[9] Democratic Progressive Party (Minjindang 民進黨).

[10] Je laisse de côté dans cet article toute comparaison avec la Palestine, le Kossovo, l'Abkhazie, l'Ossétie du Sud, le Haut-Karabagh, la République turque de Chypre du Nord, etc. Je considère que Taiwan est l'Etat le moins reconnu en termes absolus si l'on rapporte son indépendance *de facto* et son intégration dans les échanges internationaux, d'une part, à son exclusion des organisations internationales et au faible nombre de ses partenaires diplomatiques, d'autre part.

A cet égard, il convient de distinguer le *principe* de l'unité de la Chine de la *politique* de l'unité de la Chine. Le principe est imposé par Pékin : il n'existe qu'une seule Chine dont Taiwan fait partie ; la politique est celle des chancelleries étrangères qui, pour souscrire à ce principe, confinent à la sphère non officielle les relations substantielles qu'elles ne s'interdisent pas de développer avec Taiwan.

A l'époque de la vague massive de dé-reconnaissance de la République de Chine pendant les années 1970, l'essentiel de ses échanges extérieurs, en termes de flux de capitaux, de marchandises et de personnes, s'effectuait avec le Japon et les Etats-Unis. Ayant rompu ses relations diplomatiques avec Taipei le 29 septembre 1972, le gouvernement japonais fut le premier à devoir gérer un volume conséquent d'échanges bilatéraux sans disposer d'une ambassade et d'un consulat. Les missions remplies par ces institutions furent donc transférées à une association privée amputée de tout signe suggérant l'existence d'un Etat de part et d'autre, qu'il s'agisse du déploiement du drapeau national, de la signature d'accords gouvernementaux ou de la réception de membres du gouvernement dans les locaux de l'association. Le même palliatif permit, au lendemain de la normalisation sino-américaine le 1er janvier 1979, la poursuite des échanges entre Washington et Taipei.

Pour les autres chancelleries, la question n'a pas été de « dé-officialiser » des relations substantielles, mais, sous la pression de lobbies industriels, d'accompagner *a minima* des échanges lorsqu'ils se développèrent à la fin des années 1980, ou pour certains pays dix ou quinze ans plus tard : chaque ministère des Affaires étrangères a progressivement repris à son compte les diverses associations patronales, chambres de commerce, et même dans le cas de la France une association loi 1901, qui avaient commencé de représenter à Taiwan les intérêts économiques de leurs pays respectifs[11]. En 2017, près d'une cinquantaine de chancelleries sont présentes à titre officiellement officieux à Taipei et autorisent l'ouverture dans leur propre capitale d'un bureau de représentation taiwanais officieux. Désormais, pour des pays européens comme la France, l'Allemagne ou le Royaume-Uni, asiatiques comme le Japon, les Philippines, Singapour ou la Corée, américains comme les Etats-Unis ou le Canada, ces bureaux sont en termes de moyens et de personnels – y compris de diplomates de carrière[12] – équivalents à une ambassade dans un pays de taille comparable[13]. Malgré la diversité des appellations, les représentations officiellement officieuses des partenaires diplomatiques de Pékin ont convergé vers un modèle à peu près équivalent, ne se différenciant les unes des autres que par leur taille, d'une part, leurs propres culture et pratique de l'institution diplomatique, d'autre part. Pour autant, alors que le « poste » de Taipei est mis au rôle des ministères des Affaires étrangères, ces diplomates perdent sur l'île leurs titres officiels – un ambassadeur devient un directeur – et, surtout, s'interdisent de qualifier Taiwan non seulement d'Etat mais même de pays.

Au terme de processus contingents et discontinus, des relations substitutives ont donc été institutionnalisées – seule la représentation de l'Etat « accrédité » n'étant pas assurée –, afin de maintenir Taiwan en rapport avec tous les Etats mais à l'extérieur de la communauté des Etats.

[11] Toutes les données empiriques antérieures aux années 2000 sont tirées de ma thèse de doctorat, qui a fait l'objet de plusieurs publications. Je renvoie ici à F. Mengin, « A functional relationship : Political extensions to Europe-Taiwan economic ties », *The China Quarterly*, 169, mars 2002, pp. 136-153.

[12] Dans un premier temps, les diplomates de carrière étaient temporairement détachés pendant qu'ils étaient en poste à Taipei. Par la suite, un nombre croissant de chancelleries ont abandonné cette pratique, les Etats-Unis, la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Australie, entre autres.

[13] En 2013, le personnel du Bureau français de Taipei (une cinquantaine de personnes, dont une vingtaine d'expatriés et une trentaine de recrutés locaux) était en nombre légèrement supérieur à celui de l'ambassade de France à Manille et légèrement inférieur à celui de l'ambassade de France à Séoul (entretien avec des diplomates français, Taipei, 20 février 2013).

Grille de lecture : repérer la *curieuse* propriété de l'hétérotopie foucaldienne

Dans sa conférence « Des espaces autres[14] », Foucault constate que l'époque actuelle serait celle de l'espace qui se donne à nous sous la forme de relations d'emplacements[15], et s'intéresse à deux espaces particuliers : l'utopie et l'hétérotopie. En partant de cette distinction, j'avais tenté de montrer que Taiwan vérifie chacun des six principes de l'hétérotopologie proposée par Foucault[16]. Or, non seulement l'hétérotopie foucaldienne a été galvaudée – les objets qualifiés d'hétérotopie étant seulement labélisés comme tels sans avoir été passés au crible de ses principes –, mais le mode de rapport que les hétérotopies entretiennent avec les autres emplacements est largement omis. Foucault avait pourtant pris soin de préciser :

> Mais ce qui m'intéresse, ce sont, parmi tous ces emplacements, certains d'entre eux qui ont la curieuse propriété d'être en rapport avec tous les autres emplacements, mais sur un mode tel qu'ils *suspendent*, *neutralisent* ou *inversent* l'ensemble des rapports qui se trouvent, par eux, désignés, reflétés ou réfléchis[17].

Je propose donc de repérer la curieuse propriété énoncée par Foucault au sein des procédures et pratiques induites, dans le cas des voyageurs taiwanais, par le déplacement de l'impératif sécuritaire du binôme liberté *versus* sécurité vers le binôme liberté *versus* non-reconnaissance de leur Etat. Il s'agit de poser comme hypothèse de départ que le déplacement de cette tension génère des logiques de neutralisation, d'inversion et de suspension, l'exception ayant, *in fine*, valeur d'indice.

L'objet de cet article est de mettre au jour des logiques inhérentes à la non-reconnaissance d'un Etat à partir de l'usage des documents de voyage – passeports et visas – et d'identification – titres de séjour, certificats de scolarité ou d'affiliation à une caisse d'assurance maladie –, non de présenter un tableau exhaustif de ces usages et pratiques. A cet égard, le droit de fouler le sol d'un pays n'ayant pas de relations diplomatiques avec Taiwan accordé aux chef de l'Etat, membres du gouvernement, marins, pilotes et équipages de compagnies aériennes ne sera pas abordé ici. En outre, cet article se limite exclusivement aux usages pratiques des documents de voyage et d'identification, sans analyser les rapports de force dans lesquels ils s'inscrivent, qu'il s'agisse du poids croissant de la Chine à l'ONU, y compris dans ses forums non gouvernementaux, des politiques chinoises des chancelleries étrangères ou de la diplomatie de Taipei.

Le raisonnement suivra une double diachronie. Celle du voyageur taiwanais dont le périple sera analysé selon ses trois moments successifs : le départ, la traversée de la frontière, le séjour à l'étranger ; au sein de chacun de ces trois moments, l'analyse détaillera l'évolution des différentes réglementations adoptées par les Etats étrangers pour attirer et accueillir les ressortissants d'un Etat qu'ils refusent de reconnaître.

Partir pour l'étranger : une logique de neutralisation

Rares sont les Taiwanais qui pourraient situer sur un planisphère les alliés diplomatiques de Taipei. De fait, hommes d'affaires, étudiants et touristes forment le projet de partir vers des Etats qui ne reconnaissent pas le leur, n'ayant donc pas de relations consulaires avec le leur[18].

---

[14] M. Foucault, « Des espaces autres », *Architecture, Mouvement, Continuité*, 5, octobre 1984, pp. 46-49. Dans cet article, je me réfère à la version publiée dans *Dits et écrits, 1954-1988* (vol. 2, 1976-1988), Paris, Gallimard, coll. Quarto, 2001, pp. 1571-1581.

[15] *Ibid*., pp. 1571-1573.

[16] F. Mengin, « Taiwan as the Westphalian society's Foucaldian heterotopia », *Sociétés politiques comparées*, 7, septembre 2008, pp. 1-21 (transcription d'une conférence donnée à l'Academia Sinica, Taipei, 22 novembre 2007).

[17] M. Foucault, « Des espaces autres », art. cité, p. 1574. C'est moi qui souligne.

[18] En fait, les relations consulaires sont indépendantes des relations diplomatiques : « La rupture des relations diplomatiques n'entraîne pas *ipso facto* la rupture des relations consulaires » (article 2-3 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires

La délivrance de visas occultant tout service d'ordre consulaire

En transférant leurs relations bilatérales avec Taiwan de la sphère diplomatique et consulaire à la sphère non officielle, le Japon et les Etats-Unis ont recouru à des procédés différents mais visant à occulter toute trace d'un service d'ordre consulaire à Taiwan. Recours au papier – la feuille volante – pour mieux effacer le papier comme formulaire, du côté japonais ; petit arrangement avec la vérité en apposant bien le visa dans le passeport mais sous le sceau du consulat général des Etats-Unis à Hong Kong, du côté américain. Dans un cas, le ressortissant taiwanais n'était pas censé avoir traversé la frontière ; dans l'autre, il la traversait grâce au passage fictif d'une frontière de substitution.

Au cours des années 1980, lorsque les échanges avec l'Europe ont commencé de se développer, les industriels et étudiants comme les hauts fonctionnaires – voyageant à des fins professionnelles mais à titre privé – devaient transiter par un pays tiers pour solliciter auprès d'un ou de plusieurs consulats leur titre d'entrée dans les pays européens ou, plus généralement, déléguer ces formalités à des agences de voyages ou à des officines spécialisées dans l'obtention de visas. Dès lors, la lourdeur de ces démarches ne pouvait que favoriser le Japon et les Etats-Unis dans le commerce extérieur de l'île.

La première initiative est venue de la Belgique, représentée officieusement à Taiwan par un groupement patronal qui remettait aux voyageurs taiwanais une copie d'autorisation du ministère belge de la Justice grâce à laquelle un visa pouvait leur être accordé à leur arrivée à Bruxelles. Cette procédure allait être suivie par d'autres chancelleries officieusement représentées à Taipei par des associations ou des organisations patronales : remettre une feuille volante afin d'occulter tout service d'ordre consulaire à Taiwan. Un universitaire taiwanais ayant fait ses études supérieures à Paris se souvient avec dégoût de cette feuille :

> C'était un papier laid et jaune que votre gouvernement nous donnait : ce n'était même pas du papier blanc, il était jaune et il était laid, il était laid19.

Le gouvernement français a par la suite été le premier à instituer un processus d'alignement sur la pratique américaine lorsqu'en 1985 une fonctionnaire contractuelle du Quai d'Orsay a été dépêchée à Taipei, installée dans le bureau d'une association loi 1901 servant de couverture à une antenne de la Direction des relations économiques extérieures du ministère de l'Economie mais statutairement rattachée au consulat général de France à Hong Kong[20]. Progressivement, parallèlement au développement en nombre et en importance de toutes les missions para-diplomatiques à Taipei, un service para-consulaire a été constitué dans chacune d'entre-elles, apposant des visas directement dans les passeports taiwanais mais sous le sceau d'un consulat situé dans un pays tiers. Avant la rétrocession de Hong Kong à la Chine, le sceau des consulats généraux dans la colonie britannique servait d'écran ; depuis 1997, il s'agit généralement de celui de Manille[21], voire de celui de Bangkok dans le cas du Japon[22], de Tokyo dans le cas de la Hongrie[23], de

---

de 1963). Mais aucun des Etats n'ayant pas de relations diplomatiques avec Taipei n'a établi de relations consulaires avec cette chancellerie. La seule exception est le Royaume-Uni, qui avait reconnu la Chine populaire dès le 6 janvier 1950 mais qui, jusqu'en 1972, n'avait pu être représenté à Pékin que par un chargé d'affaires, faute d'avoir encore fermé le consulat qu'il avait maintenu à Taiwan jusqu'à cette date.

[19] Entretien, Paris, 5 décembre 2016.

[20] A la rubrique « Etats de service du personnel » de l'*Annuaire diplomatique et consulaire*, il est symptomatique que la notice de cette personne mentionne pour les sept années qu'elle a passées à Taipei : « Services [...] à Hong Kong, 1985-1992 ; [...] » (*Annuaire diplomatique et consulaire de la République française 1999*, tome XCVI, Paris, Imprimerie nationale, 1999, p. 1411).

[21] Mais avec des variations, puisque dans certains cas comme celui de la Belgique, il est précisé « délivré à Taipei » (entretien avec des diplomates belges, Taipei, 22 février 2013 et 5 octobre 2016).

[22] Entretien avec un diplomate japonais, Taipei, 21 février 2013.

[23] Entretien avec un diplomate européen, Taipei, 14 octobre 2016.

Singapour dans le cas de la Turquie[24]. Mais certaines chancelleries délivrent des visas sous le sceau de leurs bureaux de représentation officieux à Taipei, tels ceux du Danemark, de l'Autriche ou de l'Allemagne[25]. Dans ce cas, il y a normalisation de la procédure mais non de la relation bilatérale, qui demeure officieuse et non d'ordre consulaire.

Enfin, il peut y avoir normalisation de la procédure pour des raisons exogènes à la question du statut de Taiwan lorsque les demandes des Taiwanais ont été incluses dans un double processus d'externalisation et de régionalisation du service des visas. C'est le cas pour le Royaume-Uni, dont Manille est le *hub* régional de délivrance des visas pour la région Asie-Pacifique qui s'étend du Japon à l'Australie mais ne couvre pas la Chine continentale[26].

Désormais, seuls les pays n'ayant établi aucun rapport officieux avec Taipei font obstacle à la libre circulation des Taiwanais. Quelques-uns leur demeurent fermés sur présentation de leur passeport : l'Ukraine et la Géorgie notamment[27]. Pour se rendre dans d'autres, ils doivent continuer d'emprunter la procédure propre à deux Etats ne se reconnaissant pas mutuellement : en ce qui concerne le Maroc, par exemple, envoyer leur passeport à l'ambassade du royaume à Tokyo[28]. En marge des agences de voyages, des officines spécialisées dans l'obtention de visas dits difficiles continuent donc de suppléer à ces obstacles matériels[29].

Mais, en une vingtaine d'années, le marché de ces officines s'est réduit. En effet, rares sont désormais les chancelleries qui, bien que n'ayant pas de relations officielles avec Taipei, n'ont pas institué une procédure de délivrance de visas sur l'île, procédure substitutive sans établissement de relations consulaires.

Le Permis pour les compatriotes de Taiwan ou le déni du passeport taiwanais

Après que la loi martiale, imposée sur l'île de 1949 à 1987 et interdisant, entre autres, tout contact entre les deux rives du détroit de Formose, eut été levée, un vaste mouvement de délocalisation de l'industrie insulaire a conduit un nombre sans cesse croissant de Taiwanais à se rendre en Chine, voire pour plus de deux à trois millions d'entre eux à y résider[30]. Mais un Taiwanais foulant le sol de la République populaire ne peut se prévaloir de son passeport : jusqu'en 2015, il recevait un visa spécial sur un document spécial, un petit livret de couleur verte d'une trentaine de pages, couramment appelé « Permis pour les compatriotes de Taiwan[31] ».

Aucun emblème national ne figurait sur la couverture du livret, et son intitulé[32] occultait la République populaire de Chine, renvoyée à sa réalité géomorphologique – « le continent » –, le porteur étant nommé « résident de Taiwan » (Taiwan jumin), soit une identité locale détachée de toute référence à un quelconque Etat. Acheté ou renouvelé auprès d'une agence de voyages, dans une ambassade ou un consulat de Chine, voire à l'arrivée sur le continent, ce permis ne pouvait être délivré que sur présentation de la carte d'identité taiwanaise du demandeur.

---

[24] Entretien avec un diplomate turc, Taipei, 20 octobre 2016. La possibilité d'obtenir un visa turc à Taipei a été ouverte il y a un peu plus de trois ans seulement. Les relations entre la Turquie et Taiwan sont en expansion rapide et une liaison aérienne régulière et directe opérée par Turkish Airlines entre Istanbul et Taipei a été ouverte le 21 mars 2015. Entre 2012 et 2016, le nombre de touristes taiwanais se rendant en Turquie a été multiplié par six ce qui fait de la Turquie la 6e destination au monde pour les Taiwanais.

[25] Entretiens avec des diplomates européens, Taipei, 7, 11 et 13 octobre 2016.

[26] Entretiens avec des diplomates britanniques, Taipei, 21 février 2013 et 23 octobre 2015.

[27] Entretien avec des diplomates taiwanais, Genève, 12 décembre 2014 et Taipei, 4 octobre 2016.

[28] Entretien, ministère des Affaires étrangères, Taipei, 26 octobre 2015.

[29] Voir H.-L. Wang, « Regulating transnational flows of people… », art. cité, p. 368.

[30] Voir F. Mengin, *Fragments d'une guerre inachevée. Les entrepreneurs taiwanais et la partition de la Chine*, Paris, Karthala, 2013, plus spécialement le chapitre 3, pp. 207-318.

[31] Taibao zheng 台胞證. Sur le document de voyage imposé à partir de 2015, voir *infra*.

[32] « Permis d'aller et venir sur le continent pour les résidents de Taiwan » (Taiwan jumin laiwang dalu tongxing zheng 台灣居民來往大陸通行證).

Par la force des choses, le recours au Permis pour les compatriotes s'est banalisé pour tous les Taiwanais travaillant et/ou résidant en Chine. Mais il n'était pas sans irriter ceux qui n'étaient pas contraints de voyager en Chine : un livret qui neutralise, par proscription, le document qui leur ouvre des droits d'entrée à l'étranger et qui tend, par là même, à aligner le statut de l'entité politique à laquelle ils sont légalement rattachés sur celui d'un Etat pleinement reconnu. Dès lors, tant qu'ils en avaient la possibilité, certains ont refusé d'aller en Chine faute de pouvoir présenter leur passeport :

> Je ne suis jamais allée en Chine. Mais si j'y vais un jour, je ne veux pas y aller en étant obligée de produire ma carte d'identité. Je veux y aller avec un passeport[33].
>
> Je ne suis pas encore allé en Chine. Cette histoire de Permis pour les compatriotes de Taiwan m'énerve. Mais j'ai des connaissances pour qui c'est indifférent[34].
>
> Je suis allée quatre ou cinq fois en Chine. Quand j'arrive, je dois faire la queue avec les Chinois. Je me sens honteuse, humiliée. Je ne peux pas faire la queue avec les étrangers[35].

En outre, le déni du passeport taiwanais peut ne pas être sans conséquences matérielles, en temps comme en argent, lorsque son porteur ne cherche pas à se rendre en Chine mais simplement à bénéficier d'un vol moins onéreux avec correspondance dans un aéroport chinois. S'il est assez malchanceux pour devoir changer de terminal et s'il n'a pas été assez prévoyant pour se munir de sa carte d'identité taiwanaise, seul document lui permettant d'acheter le Permis pour les compatriotes de Taiwan, il risque, au mieux, de rater son vol, au pire, d'être renvoyé à son point de départ[36].

Mais force est de constater qu'au-delà des préjudices subis par ces voyageurs, la portée de ce type d'incident est avant tout symbolique car, en termes de liberté de circulation, les droits des Taiwanais à l'étranger n'ont cessé de s'élargir.

Vers une généralisation de la dispense de visa

L'un des rares succès de la diplomatie taiwanaise a été de négocier avec un nombre sans cesse croissant de pays une dispense de visa pour des séjours touristiques, familiaux et d'affaires, d'une durée inférieure à 90 jours en général : le Japon depuis 2005, le Canada depuis 2010, les Etats signataires de l'accord de Schengen depuis 2011 ou les Etats-Unis depuis 2012, entre autres[37]. En outre, la France a élargi la dispense aux départements, collectivités et territoires d'outre-mer. Ces exemptions n'ont pas été accordées sans escompter des retombées en termes économiques : il est significatif que le Japon ait octroyé cette dispense à l'époque de l'Exposition internationale de Nagoya[38], tandis que le nombre de visiteurs en Europe avait crû de 57 % pour le seul mois de juillet 2011 par rapport au même mois de l'année précédente[39].

Toutes les législations nationales spécifiant que seuls sont exemptés de visa les détenteurs d'un passeport portant le numéro de leur carte d'identité[40], ces Etats ratifient implicitement le contrôle exercé par le gouvernement taiwanais sur la population se trouvant sous sa juridiction effective. Il existe en effet deux

[33] Entretien avec une étudiante taiwanaise, Paris, 28 novembre 2014.

[34] Entretien avec un étudiant taiwanais, Paris, 23 novembre 2014.

[35] Entretien avec une doctorante taiwanaise, Paris, 31 décembre 2014.

[36] Expériences relatées lors d'un entretien, Paris, 23 novembre 2014.

[37] Dans le cas de Singapour, la durée du séjour dispensant de visa est de trente jours (entretien avec un diplomate singapourien, Taipei, 17 octobre 2016).

[38] Entretien avec un diplomate japonais, Taipei, 21 février 2013.

[39] *Taiwan Info*, 23 septembre 2011 (revue en ligne accessible sur le site http://taiwaninfo.nat.gov.tw/).

[40] Voir dans le cas de la France par exemple, la page http://www.immigration.interieur.gouv.fr/fr/Immigration/Les-visas/Les-dispenses-de-visa (consulté le 5 mars 2017).

types de passeport taiwanais : l'un réservé aux citoyens titulaires d'une carte d'identité dont le numéro[41] est indiqué sur la page renseignant le porteur ; l'autre, sans numéro de carte d'identité, délivré à des Chinois d'outre-mer qui en ont fait la demande, un legs de la prétention du gouvernement nationaliste à être le seul représentant légitime de l'ensemble des populations chinoises. On estime à un million environ le nombre de Chinois d'outre-mer possédant ce type de passeport[42] qui se considèrent désormais discriminés, dans la mesure où ils ne peuvent bénéficier des exemptions de visa de court séjour octroyés aux résidents de Taiwan[43].

En septembre 2016, les porteurs du passeport taiwanais bénéficiaient d'une dispense de visa ou d'un visa à l'arrivée dans 120 Etats et territoires, et même dans 164 si l'on inclut les facilités accordées à destination de territoires d'outre-mer ne délivrant pas eux-mêmes de passeports (telle la Polynésie française) ou celles accordées par certains Etats en termes de visa électronique[44]. Il s'agit là d'un privilège dont les ressortissants de Chine populaire ne jouissent pas. Bien au contraire, les formalités, voire les tracasseries, auxquelles sont confrontés les Chinois, comme la majorité des étrangers, pour obtenir un visa vont croissantes[45]. En 2016, seule une cinquantaine d'Etats accordaient une exemption de visa aux détenteurs du passeport chinois[46]. En outre, grâce au risque très faible que présentent les ressortissants taiwanais d'outrepasser la durée de leur visa, des programmes dits « vacances-travail » incluent désormais Taiwan : ceux du Royaume-Uni depuis 2011, de l'Autriche depuis 2015 ou de la France depuis 2016, entre autres[47].

En revanche, la dispense de visa octroyée par les autorités chinoises aux ressortissants taiwanais à compter du 1er juillet 2015 n'a pas été perçue exclusivement comme une simplification de leurs préparatifs de voyage. Si, indiscutablement, cette mesure facilite leurs entrées sur le continent, elle s'est accompagnée de l'introduction d'un nouveau document de voyage ratifiant, plus encore que le précédent, la prétention souverainiste de la Chine populaire sur Taiwan. En effet, alors que le Permis pour les compatriotes de Taiwan avait la forme d'un passeport, le nouveau document est une simple carte similaire à celle délivrée aux résidents des Régions administratives spéciales de Hong Kong et de Macao, et, surtout, contient une puce électronique. Dès lors, pour nombre de ressortissants taiwanais non contraints de se rendre régulièrement en Chine pour des raisons professionnelles, la perspective d'une surveillance policière accrue éclipse le bénéfice d'une dispense de visa.

> Maintenant, ça s'est beaucoup simplifié à l'arrivée, c'est très simple. Mais cette carte à puce, c'est la raison pour laquelle certains de mes amis ne veulent plus aller en Chine[48].
>
> Depuis qu'il y a cette carte à puce, je ne veux plus aller en Chine. En fait, c'est un prétexte : la Chine que je voulais visiter n'existe plus. Les choses les plus chinoises sont remplacées par les plus moches. Ou bien c'est le luxe : ça ne m'intéresse pas[49].

---

[41] A Taiwan, chaque résident reçoit à sa naissance un numéro qui reste inchangé tout au long de sa vie – soit l'équivalent, en France, du numéro d'inscription au répertoire dit numéro d'Insee – et qui figure sur sa carte d'identité mais aussi sur tous ses autres documents d'identification (passeport, permis de conduire, carte de sécurité sociale, etc.)

[42] Entretien avec un diplomate taiwanais, Londres, 16 mars 2015.

[43] Entretiens avec le vice-ministre de la commission des Affaires des communautés d'outre-mer, Taipei, 6 novembre 2015, et des diplomates taiwanais, New York, 28 mars 2016.

[44] Entretiens, ministère des Affaires étrangères, Taipei, 3 et 12 octobre 2016.

[45] Excepté pour les Chinois ayant accumulé des fortunes très conséquentes (représentant 0,1 % de la population), qui peuvent bénéficier de régimes de visa spécialement destinés à de tels segments de la population mondiale, le visa EB-5 aux Etats-Unis par exemple. Sur ce point, voir G. Liu-Farrer, « Migration as class-based consumption : the emigration of the rich in contemporary China », *The China Quarterly*, 226, juin 2016, pp. 499-518.

[46] Ce nombre varie d'une source à l'autre : 50 (*Taipei Times*, 10 décembre 2016, p. 3) ; 55 (*Taipei Times*, 20 septembre 2016, p. 3) ; 57 (*Taipei Times*, 18 janvier 2017, p. 3).

[47] Chacun de ces trois pays étant susceptible d'accueillir respectivement 1 000, 50 et 500 candidats taiwanais par an. Source : entretiens, Taipei, 7 et 17 octobre 2016 ; *Taiwan Info*, 12 décembre 2016 ; site du Quai d'Orsay (http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-citoyens/preparer-son-expatriation/emploi/article/programme-vacances-travail, consulté le 22 février 2017). Peu de pays sont inclus dans ces programmes : huit dans le cas du Royaume-Uni, treize dans le cas de la France.

[48] Entretien avec une post-doctorante taiwanaise, Paris, 19 décembre 2016.

[49] Entretien avec un intellectuel taiwanais, Taipei, 18 octobre 2016.

Excepté pour les ressortissants d'unions régionales, l'Union européenne et l'espace Schengen en particulier, le dernier quart de siècle s'est traduit pas des restrictions et des entraves de plus en plus fortes à la libre circulation des personnes, alors que celle des voyageurs taiwanais n'a, au contraire, cessé de croître. Si l'on s'en tient aux formalités à accomplir par un ressortissant taiwanais désireux de visiter le Louvre, on mesure les progrès accomplis : pendant longtemps, il avait dû solliciter son visa auprès d'un consulat de France dans un Etat ou territoire tiers ; au début des années 1980, la très officieuse association loi 1901 pouvait lui délivrer à Taipei « l'horrible papier de couleur jaune » ; à partir de 1985, avec le détachement d'une fonctionnaire contractuelle du consulat de Hong Kong, il avait pu obtenir que son visa soit directement apposé sur l'une des pages de son passeport, mais sous le sceau d'un consulat situé à l'étranger ; enfin, depuis 2011, il lui suffit d'embarquer avec un passeport en cours de validité. Et si d'aventure, sortant du Louvre, il décide d'aller faire un tour à la Alte Nationalgalerie, son passeport ne sera même pas contrôlé à son arrivée à Berlin[50].

Alors que l'Etat taiwanais est de plus en plus exclu de la communauté internationale, le passeport qu'il délivre ouvre des droits croissants en termes de liberté de circulation. Dès lors, une hiérarchie se dessine au sein de laquelle le passeport de l'Etat non reconnu précède celui de l'Etat reconnu. De fait, les cabinets d'expertise en matière de résidence et de citoyenneté, d'acquisition d'une deuxième nationalité ou de permis de séjours, tels Henley & Partners ou Arton Capital, classent chaque année les passeports en fonction des restrictions de visa imposées à leurs détenteurs. En 2016, selon ce second cabinet, le passeport de la République de Chine et celui de la République populaire de Chine se situaient respectivement aux 28e et 66e rangs mondiaux[51] : il faut se garder d'accorder une fiabilité quelconque à ce type classement tant ils sont fluctuants, mais les ordres de grandeur demeurent[52].

Entrer dans un pays étranger : une logique d'inversion

Rares sont les postes de police où il est recevable pour les diplomates taiwanais de présenter leur passeport diplomatique : il y a donc une première instance d'inversion, en l'occurrence au sein de la hiérarchie des passeports taiwanais[53]. Surtout, si le passeport ordinaire ne permettait pas autrefois de passer une frontière sans quelques tracas, la haute valeur relative qu'il a acquise aujourd'hui déplace la suspicion sur son mode d'acquisition.

Tracasseries et vexations générées par la méconnaissance des procédures

Avant que les procédures d'octroi de visas aux Taiwanais ne soient routinisées à la fin des années 1990, les voyageurs taiwanais étaient fréquemment exposés à des tracasseries policières lorsqu'ils se présentaient à un poste frontière. Aucun travail d'enquête systématique dans ce domaine n'ayant été mené et ne pouvant par la force des choses l'être, il faut s'en remettre à des témoignages. Au-delà de la variété des situations, tous convergent vers un double constat : une perte de temps et un sentiment d'humiliation.

[50] Entretien avec un universitaire taiwanais, Paris, 5 décembre 2016.

[51] *Taipei Times*, 20 septembre 2016, p. 3 ; *Taiwan Info*, 19 septembre 2016.

[52] Selon la presse (*Taipei Times*, 18 janvier 2017, p. 3), le cabinet Arton Capital classait au 28e rang le passeport taiwanais et au 66e le passeport chinois. Or, d'après le site du cabinet Arton Capital, consulté le 6 février 2017, le passeport de Taiwan (répertorié sous ce nom) se situait au 31e rang et celui de la Chine (*idem*) au 70e : lien « PassportIndex » (http://www.passportindex.org/). En 2016, selon le cabinet Henley & Partners, le passeport taiwanais était placé au 29e rang mondial, le passeport chinois au 87e (*Taiwan Info*, 3 mars 2016).

[53] En 2013, par exemple, le gouvernement vietnamien acceptait que les Taiwanais présentent leur passeport diplomatique (entretien au ministère des Affaires étrangères, Taipei, 26 février 2013). Par ailleurs, les bureaux de représentation officieux taiwanais dans les pays ne reconnaissant pas Taiwan, comme leurs homologues étrangers à Taipei, bénéficient de certains privilèges et immunités *ad hoc* et sur la base de la réciprocité.

Nombre de polices des frontières n'avaient pas été informées des pratiques spécifiques mises en place avec Taiwan. Confrontés à une feuille volante au lieu d'un visa apposé sur l'une des pages du passeport, leurs agents ne pouvaient, au mieux, que faire patienter le ou les ressortissant(s) taiwanais le temps de s'enquérir auprès de leurs supérieurs hiérarchiques. De nombreux cas ont été rapportés à la frontière gréco-turque au début des années 2000[54]. De fait, Wang Horng-luen évoque l'humiliation ressentie par une Taiwanaise qui dut affronter le regard inquisiteur des passagers de son bus, immobilisé à l'entrée en Turquie en raison du formulaire inhabituel qu'elle avait présenté[55].

Encore était-il possible d'obtenir un papier qui tenait lieu de visa lorsque les Taiwanais en faisaient la demande à Taipei ou bien dans les consulats étrangers à Hong Kong, dont les agents étaient familiers de la question de Taiwan. En 2014, une fonctionnaire internationale indienne se souvenait que, dans sa jeunesse, elle avait l'impression de venir d'un pays où « tout était tellement compliqué », jusqu'à ce qu'elle découvre le cas des Taiwanais :

> J'étais à Vienne avec une étudiante taiwanaise et, toutes les deux, nous avons voulu aller en Italie. Nous sommes allées au consulat demander un visa et on m'a dit : « pour vous, pas de problème ; pour la demoiselle, pas de visa. » C'est terrible d'être Taiwanais : ils sont apatrides[56].

De même, au début des années 1990, alors qu'il était déjà devenu possible d'obtenir un visa à Taipei pour se rendre en France ou au Royaume-Uni, un Taiwanais se rappelle combien la procédure s'avérait plus compliquée lorsque la demande était faite de l'étranger :

> En 1990 ou 1991, j'avais 21 ou 22 ans, j'ai passé deux mois en France et j'ai voulu aller en Angleterre. J'ai dû faire la queue pendant deux ou trois heures devant l'ambassade à Paris entouré d'Africains qui demandaient un visa pour des raisons politiques : c'est là que j'ai compris que le cas de Taiwan n'était pas normal. Les visas, c'est quelque chose de très concret[57].

En outre, l'apposition du visa sur l'une des pages du passeport n'a pas libéré les Taiwanais d'une possible tracasserie à l'entrée dans le territoire étranger du fait d'un risque de confusion entre les passeports chinois et taiwanais. Il n'était pourtant pas difficile de gagner au jeu des sept différences en comparant les couvertures des deux passeports : couleurs et emblèmes différents, caractères chinois simplifiés ou traditionnels, emblème placé en haut de la couverture sur l'un, au milieu sur l'autre, etc. Mais, confronté au seul passeport taiwanais, l'agent pouvait être troublé face à cette « République de Chine » non qualifiée de populaire. Une contrefaçon (grossière) d'un passeport chinois ? A l'heure où, dans les années 1990, la restructuration des entreprises d'Etat en Chine se traduisait, entre autres, par des flux migratoires massifs, légaux mais aussi illégaux, les « Chinois », comme d'autres catégories de population, étaient devenus susceptibles d'éveiller la suspicion des polices des frontières. Dès lors, les cas de ressortissants taiwanais amalgamés à des ressortissants de Chine populaire tentant leur chance en présentant un document contrefait n'étaient pas rares.

Las que le nom officiel de leur pays puisse prêter à confusion, les Taiwanais ont obtenu que la couverture de leur passeport soit modifiée en 2003 avec l'ajout de la mention « TAIWAN », en caractères romains exclusivement. Pour autant, ce nouveau passeport ne les a pas soustraits à de possibles tracasseries au moment fatidique de passer une frontière. Certes, dispensés de visa pour de courts séjours dans un nombre

[54] Entretien, ministère des Affaires étrangères, Taipei, 30 octobre 2015.

[55] H.-L. Wang, « Regulating transnational flows of people… », art. cité, p. 364. Pour d'autres témoignages recueillis par Wang, voir *ibid.*, pp. 361-364.

[56] Entretien, Genève, 12 décembre 2014.

[57] Entretien avec un intellectuel taiwanais, Taipei, 18 octobre 2016. Témoignage recueilli en français et retranscrit tel quel.

croissant de pays, les Taiwanais expriment leur fierté de passer très rapidement le poste de la police des frontières quand les Chinois sont contraints de faire la queue au guichet voisin, voire d'y être questionnés. Mais, à l'époque où ces dispenses de visa ont été accordées, encore fallait-il que les agents de l'immigration connaissent parfaitement les nouvelles réglementations applicables aux Chinois et aux Taiwanais.

Ainsi, l'exemption de visa pour les courts séjours a été accordée par le Canada à partir du 22 novembre 2010 et par les Etats-Unis deux ans plus tard, à compter du 1er novembre 2012. Au cours de l'été 2011, un Taiwanais s'est rendu au Canada, sans visa donc, pour rendre visite à son fils et tous deux ont fait un court aller-et-retour aux Etats-Unis, dûment munis du visa encore nécessaire pour fouler le sol américain. Or, alors que ce père et son fils passaient l'ultime contrôle pour prendre leur vol de retour, l'agent de la police des frontières a fixé son attention sur la couverture de leurs passeports et sur la mention « REPUBLIC OF CHINA », les a pris pour des Chinois, et les a empêchés d'embarquer faute de visa pour le Canada[58].

D'une manière générale, à partir du moment où les droits d'entrée accordés aux ressortissants taiwanais sont, comme pour tous les étrangers, variables dans le temps et dans l'espace, l'interaction entre une identification spontanée au faciès et la lutte contre l'immigration clandestine prévaut dès qu'une réglementation nationale applicable aux Taiwanais n'est pas parfaitement maîtrisée par les agents de la police des frontières.

A l'avenir, le développement de bornes automatiques pourrait éviter au voyageur taiwanais de s'exposer à l'erreur humaine. Des négociations ont été engagées en ce sens entre les administrations américaine et taiwanaise afin d'inclure les ressortissants taiwanais dans le programme Global Entry[59] proposé par le service américain des douanes et de la protection des frontières : il s'agit de faciliter les formalités à l'arrivée aux Etats-Unis des voyageurs internationaux « pré-acceptés et à *faibles risques* » en leur évitant, par exemple, la file d'attente aux services de l'immigration grâce à des bornes spécifiques qui leurs sont réservées, un programme pour l'heure limité aux ressortissants de neuf pays seulement[60].

Une suspicion générée par un marché des passeports taiwanais

Force est de reconnaître que les polices sont de plus en plus en mesure d'identifier un passeport taiwanais, et même de distinguer les versions avec ou sans numéro de carte d'identité. Toutefois, le renversement de la hiérarchie plaçant le passeport de l'Etat non reconnu au-dessus de celui de l'Etat reconnu alimente un marché de passeports taiwanais, qu'ils soient volés ou contrefaits, dont les ressortissants chinois sont les principaux consommateurs[61]. Si, sous la pression du gouvernement américain durant la négociation du programme d'exemption de visas, les conditions de délivrance des passeports taiwanais sont devenues beaucoup plus strictes[62], ceux-ci demeurent plus faciles à contrefaire[63].

[58] *Taipei Times*, 5 septembre 2011, p. 3.

[59] *Taipei Times*, 8 février 2017.

[60] C'est moi qui souligne. Voir le site https://www.cbp.gov/travel/trusted-traveler-programs/global-entry (consulté le 4 mars 2017). En plus des Américains, ce programme est réservé aux ressortissants de Colombie, du Royaume-Uni, de l'Allemagne, des Pays-Bas, de Panama, de Singapour, de la Corée du Sud, du Mexique, et du Canada.

[61] Entretiens à Taipei avec des diplomates canadiens, 28 février 2013 et 26 janvier 2016, britanniques, 23 octobre 2015, français, 27 octobre 2015, européens, 29 octobre 2015 et 6 octobre 2016, et au ministère des Affaires étrangères, 26 octobre et 11 novembre 2015.

[62] *Taiwan Info*, 1er décembre 2011. Entretiens avec des diplomates européens, Taipei, 30 mai 2012 et 19, 21, 26 février 2013, entretien au ministère des Affaires étrangères, Taipei, 26 février 2013. Ainsi, jusqu'en 2012, les Taiwanais n'étaient pas obligés de se présenter en personne pour demander un passeport.

[63] Entretiens avec des diplomates européens, Taipei, 27 et 29 octobre 2015, 19 octobre 2016, et avec un chercheur taiwanais, Taipei, 20 octobre 2016.

Indépendamment de la contrefaçon se pose la question essentielle des pertes et des vols, comme de la non-participation de Taiwan à Interpol. Le nombre de passeports taiwanais perdus et volés est estimé à 20 000 par an, dont 5 000 à l'étranger[64], l'hypothèse dominante étant que les passeports taiwanais perdus sont des passeports volés par des Chinois ou vendus à des Chinois désireux de profiter d'une dispense de visa[65]. Or, Taiwan étant exclu d'Interpol, ses policiers n'ont pas accès à son système de communication I-24/7, ni à sa base de données Stolen and Lost Travel Documents[66]. La question des demandes réitérées du gouvernement taiwanais, auxquelles s'oppose la Chine, pour accéder à un statut d'observateur dans cette organisation n'est pas abordée dans cet article – en outre, l'obtention d'un tel statut ne donnerait pas à Taiwan accès à toutes les bases de données. Pas plus que celle du « trou noir » que représente Taiwan en termes de coopération policière : ainsi, lorsqu'un individu entre à Taiwan, la police des frontières n'ayant pas accès, du moins en temps réel, aux bases de données d'Interpol, elle ne peut savoir si son passeport a été ou non volé[67], même si, de l'avis de tous les diplomates étrangers en poste à Taiwan, les « Taiwanais contrôlent bien leurs frontières [...] [La] sécurité [est] exceptionnelle à Taiwan[68] ». Pour l'heure, la coopération policière repose sur des expédients, les autorités taiwanaises échangeant des données relatives aux documents perdus et volés avec leurs homologues américaines et japonaises, ou les communiquant elles-mêmes à chaque Etat européen, par exemple[69]. Mais, pour ce qui concerne l'espace Schengen, comme ces données sont communiquées au niveau bilatéral, elles ne sont pas agrégées et donc difficiles à exploiter en temps réel par les polices des frontières européennes.

Dès lors, par ricochet, le développement de ce marché des documents perdus et volés alimente la suspicion des polices des frontières envers les détenteurs de passeports taiwanais : la diligence des agents de l'immigration peut les conduire à les suspecter d'être des ressortissants chinois se faisant passer pour des Taiwanais, puisque ces derniers sont moins suspectés d'entrées illégales et détiennent davantage de droits d'entrée à l'étranger.

Séjourner à l'étranger : une logique de suspension

Dans les années 1930 déjà, le passeport était devenu indispensable pour séjourner à l'étranger :

> En de nombreux pays, l'étranger dépourvu de passeport n'est pas admis à séjourner. Il ne peut être reçu dans un hôtel, ni dans un hôpital. S'il a déjà une autorisation de séjour, celle-ci ne peut être renouvelée si le passeport n'est pas renouvelé[70].

Contraints de ne pouvoir présenter leur passeport pour fouler le sol chinois, les Taiwanais voyageant ou séjournant en Chine voient leur statut national comme suspendu : un statut d'entre-deux, ni complètement étranger, ni complètement chinois. En tant que compatriotes de Taiwan, ils relèvent à la fois de la législation applicable aux étrangers comme de lois et règlements qui leur sont spécifiques. Ils peuvent à la fois prétendre à certains des avantages réservés aux étrangers, la possibilité de rapatrier les bénéfices qu'ils

[64] Entretien avec des diplomates européens, Taipei, 29 octobre 2015.

[65] Entretiens avec des diplomates européens, Taipei, 29 octobre 2015 et 13 octobre 2016 et avec un chercheur taiwanais, Taipei, 20 octobre 2016.

[66] Le nom de cette base de données est en anglais exclusivement sur le site : https://www.interpol.int/fr/Expertise/Bases-de-donn%C3%A9es (consulté le 27 février 2017).

[67] Entretiens, ministère des Affaires étrangères, Taipei, 4 novembre 2015, et avec un chercheur taiwanais, Taipei, 20 octobre 2016.

[68] Entretiens avec des diplomates européens, Taipei, 12 et 13 octobre 2016. Citation extraite de l'entretien du 12 octobre 2016.

[69] Entretiens avec des diplomates européens, Taipei, 29 octobre 2015 et 12 octobre 2016.

[70] E. Reale, « Le problème des passeports », *Recueil des cours*, Académie de droit international de La Haye, 1934-IV, tome 50, p. 171, cité, en français, dans G. S. Goodwin-Gill, *International Law and the Movement of Persons between States*, *op. cit.*, p. 25.

tirent de leurs investissements par exemple, et au « traitement citoyen[71] » pour accéder à des biens et à des services, tout en étant privés de toute protection internationalement reconnue[72].

Moins systématique partout ailleurs, cette logique de suspension peut néanmoins l'emporter. Alors que le passeport lie souveraineté et citoyenneté[73], celles-ci peuvent être dissociées par les bureaucrates chargés de catégoriser les Taiwanais. Certes, grâce aux deux empreintes digitales qu'il contient, le passeport biométrique garantit à son titulaire d'être en mesure de pouvoir certifier son identité, son identité physique d'être de chair et de sang du moins. Mais le titulaire du passeport d'un Etat non reconnu ne peut être assuré de l'identification de sa nationalité, bien que celle-ci soit un statut acquis qui ne puisse être déterminé sans recours à un document[74]. Pour les ressortissants taiwanais, le passeport de leur Etat non reconnu n'est pas tant le garant de leur nationalité que celui de l'existence d'une entité territorialisée susceptible de leur assurer une protection sociale et de les accueillir à l'expiration de leur droit de séjour à l'étranger. Dès lors, en termes de nationalité, ce passeport renvoie au non-règlement de la question de Taiwan, à une identification d'entre-deux, entre Chinois et non-Chinois.

Un passeport qui ne garantit pas la protection juridique de l'Etat émetteur : un déni de l'identité de papier d'origine

Pour que l'Etat taiwanais puisse accueillir ses ressortissants au terme de leur voyage, encore faut-il qu'ils n'aient pas versé dans une association de malfaiteurs. S'il existe des accords informels ayant permis à des Taiwanais suspectés d'activités délictueuses d'être extradés vers l'île, des chancelleries étrangères ont également accepté de se conformer à la revendication souverainiste de Pékin en les extradant vers la Chine.

Depuis 2011, environ 2 040 jeunes Taiwanais impliqués dans des réseaux d'arnaque par téléphone opérant à l'étranger[75] auraient été appréhendés dans quinze pays, et près de 2 000 auraient été extradés vers l'île pour y être jugés[76]. Mais, au cours des derniers mois, le passeport de ces escrocs ne les protège plus de la justice chinoise : ainsi, entre avril et décembre 2016, plus de 200 suspects taiwanais ont été extradés vers la Chine par la Malaisie, le Kenya, le Cambodge, ou l'Arménie[77]. Même un membre de l'Union européenne n'a pas accédé aux demandes réitérées formulées par les autorités taiwanaises de déférer les suspects à la justice insulaire : le 17 février 2017, l'Espagne annonçait l'extradition vers la Chine des 269 ressortissants taiwanais arrêtés lors du démantèlement d'un réseau sino-taiwanais d'arnaque par téléphone au cours du mois de décembre précédent[78].

Le fait que les escroqués aient été en grande majorité chinois et que la police chinoise ait coopéré au démantèlement des réseaux n'est sans doute pas étranger au déni de la compétence juridictionnelle de l'Etat taiwanais[79]. Les cas d'extradition vers la Chine s'étant multipliés depuis le printemps 2016,

[71] Guomin daiyu 國民待遇.

[72] Sur ce point, voir F. Mengin, *Fragments d'une guerre inachevée...*, *op. cit.*, pp. 255-256 et 280-318.

[73] G. S. Goodwin-Gill, *International Law and the Movement of Persons between States, op. cit.*, p. 24 ; J. Torpey, *L'Invention du passeport : Etats, citoyenneté et surveillance*, Paris, Belin, 2005 (traduction de *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000), pp. 140-141 et 195-196 ; M. B. Salter, *Rights of Passage. The Passport in International Relations*, Boulder (Col.) et Londres, Lynne Rienner Publishers, 2003, p. 158.

[74] J. Torpey, *L'Invention du passeport...*, *op. cit.*, pp. 195-196.

[75] Généralement, l'arnaque consiste à se faire passer pour des agents des services de répression des fraudes pour demander à des particuliers toutes leurs coordonnées bancaires afin de pouvoir les disculper d'un hypothétique soupçon qui pèserait sur eux (*Taipei Times*, 27 décembre 2016, p. 3).

[76] *Taipei Times*, 18 décembre 2016, p. 3, et 27 décembre 2016, p. 3. La Chine a affrété des avions spéciaux pour « rapatrier » les suspects taiwanais (mais aussi chinois) appréhendés au Kenya (entretien, ministère des Affaires étrangères, Taipei, 4 octobre 2016).

[77] *Taipei Times*, 27 décembre 2016, p. 3, et 9 janvier 2017, p. 3.

[78] *Taipei Times*, 20 février 2017, p. 3 ; *Taiwan Info*, 20 février 2017.

[79] *Taipei Times*, 18 décembre 2016, p. 3, et 9 janvier 2017, p. 3.

il est également tentant d'alléguer des pressions exercées par Pékin sur les chancelleries étrangères en représailles du refus de la nouvelle administration DPP entrée en fonction en mai 2016 de souscrire au principe de l'unité de la Chine. Mais une telle hypothèse n'invalide pas le déni de nationalité auquel les suspects taiwanais sont exposés à l'étranger, puisqu'à l'époque où le gouvernement Guomindang était engagé dans un rapprochement avec Pékin, leur extradition vers la Chine était déjà pratiquée par certains Etats[80].

Un passeport qui ne vaut pas reconnaissance de la nationalité de l'Etat émetteur : l'assignation d'une nouvelle identité de papier

A l'étranger, la majorité des Taiwanais ne sont pas tant victimes d'un déni de justice que d'un déni de leur nationalité, voire de toute nationalité. Une fois la frontière franchie, un ressortissant taiwanais en quête d'une attestation administrative (titre de séjour, certificat de scolarité, permis de conduire) est susceptible de voir sur son formulaire les rubriques « nationalité » et « lieu de naissance » renseignées par « chinoise » et « Chine », voire « Taiwan, Province de Chine » et même « apatride ». Cette catégorisation peut résulter de pressions de l'ambassade de Chine comme de raisons purement contingentes : l'ignorance du préposé ou l'absence de la mention « taiwanaise » ou « Taiwan » dans les logiciels installés. Selon son énergie, la bonne volonté des agents et les démarches entreprises par les représentants taiwanais, il pourra obtenir ou non que le renseignement de sa nationalité soit rectifié.

Avec l'informatisation des systèmes de gestion administrative, la « norme ISO » est souvent invoquée pour expliquer la catégorisation des Taiwanais sous la mention « Taiwan, Province de Chine ». En fait, le système de désignation territoriale contenu dans la norme ISO 3166 instauré par l'Organisation internationale de normalisation n'a pas pour but d'établir les noms des pays, mais de définir des codes internationalement reconnus de lettres et/ou de chiffres qui peuvent être utilisés pour désigner des pays et leurs subdivisions[81]. Mais, en se référant aux pays, l'organisation utilise les noms provenant des listes de la Division des statistiques des Nations unies[82] : en matière de nomenclature des pays, il serait donc plus juste de parler, non de norme ISO, mais de norme ONU. De fait, la deuxième édition en 2006 de la norme ISO 3166-1 mentionne « Taïwan, Province de Chine »[83].

Quoi qu'il en soit, cette « norme ISO »... entre dans les normes. Entre 2010 et 2013, les attestations de scolarité du seul étudiant taiwanais de sa promotion à l'Ecole polytechnique mentionnaient toutes « né le... à Taiwan (Province de Chine) »[84]. Certaines banques, notamment aux Etats-Unis[85] et en France, appliquent désormais sans discussion possible la norme ISO :

> Quand j'étais en France entre 1992 et 2002, je n'ai jamais eu ce problème. Je vais à la banque : c'était parfois difficile de trouver le nom de Taiwan. Il y a deux ans, comme j'avais changé de passeport, je suis allé à la Société générale pour me mettre à jour avec mon nouveau passeport. Ils ont mis « Taiwan, Province de Chine ». J'ai dit surtout pas « Chine ». Mais ils n'ont trouvé que « Taiwan, Province de Chine ». J'étais tellement vexé[86].

[80] Ainsi, le 2 février 2011, les Philippines avaient extradé vers la Chine quatorze suspects taiwanais (*Taipei Times*, 10 février 2011, p. 1). Au mois de juillet suivant, Pékin avait accepté de les faire rapatrier à Taiwan.

[81] Voir https://www.iso.org/fr/iso-3166-country-codes.html (consulté le 4 mars 2017).

[82] *Ibid*.

[83] Voir l'arrêt 5A_329/2009 du 9 septembre 2010 du Tribunal fédéral suisse : http://www.juricaf.org/arret/SUISSE-TRIBUNALFEDERALSUISSE-20100909-5A3292009 (consulté le 4 mars 2017).

[84] Entretien, Paris, 23 novembre 2014.

[85] Entretien avec un universitaire taiwanais, Taipei, 20 octobre 2016.

[86] Entretien avec un intellectuel taiwanais, Taipei, 18 octobre 2016. Témoignage recueilli en français et retranscrit tel quel.

La norme ISO n'est pas seule en cause, comme l'atteste la diversité des appellations indiquées sur des sites gouvernementaux. Les Taiwanais dispensés d'un visa de court séjour par la Croatie sont classés sous la rubrique « TAIWAN, CHINA » sur le site du ministère croate des Affaires étrangères et européennes[87]. En Suisse, la catégorisation des Taiwanais varie d'un canton à l'autre[88] : sur le site du Valais, Taiwan est mentionné comme un pays à part entière sur la page relative aux permis de conduire étrangers[89], tandis que celui du canton de Vaud se réfère au « Taipei chinois » entre parenthèses explicatives après « Taïwan » ou inversement[90].

Pendant longtemps, il était rare qu'une disposition expresse des différentes législations nationales spécifie comment renseigner les mentions « nationalité » et « lieu de naissance » dans le cas des Taiwanais. Etant donné l'importance des communautés taiwanaises aux Etats-Unis et au Japon, et corrélativement le nombre d'incidents relatifs à la catégorisation des Taiwanais et donc des démarches entreprises par les bureaux de représentation officieux taiwanais pour appuyer les demandes de leurs ressortissants, des dispositions expresses ont été adoptées par les administrations américaine et japonaise. Le 1er décembre 2008, un mémorandum des US Citizenship and Immigration Services a tranché :

> [...] Bien que le gouvernement des Etats-Unis reconnaisse que le gouvernement de la République populaire de Chine est le gouvernement de l'ensemble de la Chine, y compris de Taiwan, l'article 3303 du titre 22 du Code des Etats-Unis dispose que Taiwan doit être considéré comme un pays distinct et indépendant aux fins de la loi américaine applicable à l'immigration. [...]
>
> [U]n demandeur titulaire d'un passeport de Taiwan peut indiquer « Taiwan » comme pays de [sa] nationalité sur le formulaire N-400. (Les passeports de Taiwan indiquent « République de Chine ».) [...]
>
> L'autorité compétente ne doit pas exiger que le demandeur inscrive « Taiwan, RPC », « Taiwan, Chine », « Taiwan, République de Chine », « Taiwan, ROC[91] » ou « République populaire de Chine » comme étant le pays de naissance ou de nationalité sur le formulaire N-400 si le demandeur a indiqué « Taiwan » et si les documents fournis étayent la demande. [...]
>
> A noter que certains demandeurs peuvent être nés en RPC mais sont actuellement détenteurs d'un passeport de Taiwan parce qu'ils ont quitté depuis longtemps le continent (RPC) pour Taiwan. Pour ces demandeurs, le pays de naissance doit être renseigné comme « République populaire de Chine » et le pays de nationalité doit être renseigné comme étant « Taiwan » sur le formulaire N-400[92].

Il reste que des agents locaux de l'immigration, comme de nombreux établissements – banques et universités notamment –, appliquent la norme ISO, contraignant les représentants taiwanais en poste sur le territoire américain, alertés par leurs ressortissants, à multiplier les démarches auprès de ces institutions pour établir ou rétablir la nationalité taiwanaise dans leurs formulaires[93].

---

[87] Voir la page https://crovisa.mvep.hr/VisaRequestFormPage1.aspx?langId=en (consultée le 4 mars 2017). Cette désignation, « Taiwan, China », n'est pas exactement alignée sur celles des Régions administratives spéciales de la RPC renseignées comme « China, Hong Kong » et « China, Macao ». En outre, il semble qu'en 2011, à l'époque où les Taiwanais ont été dispensés de visa de court séjour pour la Croatie, Taiwan était alors placé sous la rubrique « Taiwan, People's Republic of China » : *Taipei Times*, 22 mai 2011, p. 1, et 24 mai 2011, p. 1.

[88] Entretiens avec des diplomates taiwanais, Genève, 9 décembre 2014 et 22 avril 2016.

[89] Seule occurrence sur tout le site : www.vs.ch (consulté le 17 février 2016).

[90] Soit : « Taïwan (Taipei chinois) », « Taipei chinois (Taïwan) », voire « Chine Taipei chinois {Taiwan} (TW) » pour ce qui concerne la demande d'imputation forfaitaire d'impôt pour dividendes et intérêts étrangers. Voir le site www.vd.ch (consulté le 17 février 2016).

[91] Sigle de « Republic of China ».

[92] Voir https://www.uscis.gov/sites/.../Laws/.../taiwain_1dec2008.pdf (consulté le 25 février 2017). Traduit de l'anglais par François Cox, que je remercie ici. Les dispositions de ce mémorandum sont maintenant incluses dans le USCIS Policy Manual sans que la règle qu'il a établie ait été altérée.

[93] Entretiens avec des diplomates taiwanais, New York, 28 mars 2016. Taipei possède des bureaux de représentation dans treize villes américaines.

Au Japon, depuis la rupture des relations diplomatiques avec Taipei en 1972, seule la mention « Chine » pouvait figurer sur les permis de résidence comme sur tous les formulaires et documents concernant les Taiwanais ; une catégorisation cependant légèrement différente de celle des Chinois renseignés par la mention « République populaire de Chine », mais qui n'en était pas moins source de constante frustration pour les ressortissants taiwanais, qu'ils fussent résidents, étudiants ou chercheurs invités[94]. Cette question ayant une forte résonnance dans l'opinion publique insulaire, tous les présidents de la République – Lee Teng-hui, Chen Shui-bian, puis Ma Ying-jeou – ont exhorté les autorités japonaises à modifier leur réglementation : le 8 juillet 2009, la Diète amendait la législation en matière d'immigration et de résidence pour faire figurer « Taiwan » comme pays d'origine, mais c'est à compter du 15 juillet 2012 seulement que l'amendement est entré en vigueur[95].

Au Royaume-Uni, les Taiwanais jouissent d'un statut très supérieur à celui des Chinois, dans la mesure où ils ont été retirés de la catégorie « *high risk of immigration* » en mars 2011, ce qui les dispense de se présenter à leur arrivée sur le territoire, puis une fois par trimestre, au poste de police de leur lieu de résidence[96]. Dès lors, « Taiwan » existe comme catégorie à part entière dans la nomenclature de l'administration britannique, sur toutes les pages consacrées aux visas et à l'immigration du site GOV.UK en particulier[97] ou sur celles de l'Office for National Statistics[98]. En revanche, comme partout ailleurs, c'est souvent la norme ISO qui prévaut dans les systèmes informatiques des organismes privés, les universités en particulier : le bureau de représentation taiwanais à Londres reçoit donc de nombreuses plaintes d'étudiants, qu'il relaye auprès des universités concernées en les priant de se référer non à la norme ISO mais à la nomenclature de l'Office for National Statistics[99].

A la faveur du développement de nouveaux systèmes informatiques ou de processus de centralisation administrative, la question de la catégorisation des Taiwanais s'est ouvertement posée en Allemagne et en Autriche. A la suite de l'introduction d'un nouveau logiciel à l'Office fédéral des statistiques (Statistisches Bundesamt) allemand en 2015, les Taiwanais ont été comptabilisés comme Chinois. Devant la vague des protestations d'étudiants et de chercheurs, et les conséquences tangibles en termes d'assurance santé par exemple, le ministère allemand des Affaires étrangères est intervenu auprès de l'Office, dont les responsables informatiques, après s'être retranchés derrière le logiciel – « c'est dans notre logiciel » –, ont fini par aligner Taiwan sur tous les autres pays en lui affectant un code de trois lettres, « TWN » en l'occurrence[100]. En outre, après qu'une Taiwanaise s'est plainte d'avoir été catégorisée comme chinoise, l'Office administratif fédéral (Bundesverwaltungsamt) de Cologne chargé du registre central des étrangers a tranché en adoptant une position proche de celle des Etats-Unis : c'est-à-dire en dissociant l'absence de relations diplomatiques de l'existence d'une nationalité taiwanaise[101].

En Autriche, l'enregistrement des étrangers auprès des municipalités laissait chacune d'entre elles recourir à différents types de nomenclature pour les noms de pays, et Taiwan en particulier. Or, dans le nouveau système centralisé mis en place au début de l'année 2016, les Taiwanais ont été classés sous la rubrique « apatrides », générant ce qui a été qualifié de véritable incident diplomatique austro-taiwanais. A la suite de l'intervention du ministère autrichien des Affaires étrangères, le compromis – un adjectif et non pas un nom – consenti par le ministère de l'Intérieur permet de

[94] Entretien avec un chercheur invité à l'université de Kyoto, Kyoto, 31 juillet 2007.

[95] Entretien avec un diplomate japonais, Taipei, 21 février 2013 ; *Taipei Times*, 24 mai 2011, et *Taiwan Info*, 25 mai 2011.

[96] Cette mesure faisait suite à la dispense de visa de court séjour accordée par le Royaume-Uni aux ressortissants taiwanais (entretien avec un diplomate taiwanais, Londres, 16 mars 2015).

[97] Voir www.gov.uk/browse/visas-immigration (consulté le 16 février 2017).

[98] Voir www.ons.gov.uk (consulté le 16 février 2017).

[99] Entretiens avec des diplomates taiwanais, Londres, 27 janvier et 16 mars 2015.

[100] Entretiens avec des diplomates européens, Taipei, 7 et 13 octobre 2016.

[101] Entretien avec un diplomate européen, Taipei, 13 octobre 2016.

classer les Taiwanais à part et selon leur nationalité, « Taiwanesich », sans que le fichier central puisse suggérer qu'il existe un Etat à Taiwan, tous les autres étrangers étant, eux, comptabilisés sous le nom de leur pays[102].

Ainsi, parallèlement au processus de « normalisation » des relations bilatérales officiellement officieuses, certaines administrations centrales reconnaissent l'existence d'une nationalité taiwanaise à part entière ou, à défaut, d'une entité dont il convient de ne pas amalgamer sa population à celle de la Chine populaire. Un diplomate européen pouvait ainsi affirmer :

> Normalement… normalement, il n'y a pas de problème. Il peut y avoir quelques petits incidents quand un policier ou quelqu'un dans une administration n'a jamais entendu parler de Taiwan[103].

Ceux-ci sont légion, et les informations recueillies témoignent de la diversité des situations : les relater reviendrait à dresser un inventaire à la Prévert. Sans ouvrir un tel chantier, il suffit de se pencher sur un certain nombre de documents et de donner la parole à des ressortissants taiwanais pour prendre la mesure du déni de nationalité auquel ces étrangers sont confrontés après avoir bénéficié de droits d'entrée privilégiés.

La cause première de leur catégorisation comme « chinois » est avant tout l'ignorance des préposés et la primauté accordée par conséquent au mot « Chine » lorsque le nom officiel de l'Etat taiwanais – République de Chine – figure sur le document de référence qui leur est présenté. Tel était certainement le cas, en 2015, de ce notaire lyonnais déclarant « mariés en Chine[104] » un couple de Français dont le livret de famille délivré par le ministère français des Affaires étrangères est renseigné ainsi[105] :

Extrait de l'acte de mariage	n° 11/AD Formose 1987
Célébré à	Taipei – Taiwan (République de Chine)

Pour ce notaire, la parenthèse avait sans doute valeur explicative : c'est en République de Chine que se situe la suite de toponymes « Taipei – Taiwan ». Mais que savait-il de la République de Chine fondée au lendemain de la chute de l'Empire en 1912 ? Faute de connaissances historiques – on ne saurait lui en tenir grief –, cette République de Chine s'était réduite à la Chine. De même, l'ajout de la mention « TAIWAN » sur la couverture des passeports n'empêche pas nombre de préposés de se focaliser sur l'autre mention figurant en tête sur le document de voyage, celle qui leur semble la plus englobante, la *summa divisio* la plus pertinente : « REPUBLIC OF CHINA ». A l'occasion du lancement d'une revue formosane en novembre 2014, une étudiante en philosophie témoignait publiquement :

> Quand je suis arrivée en France il y a trois ans et demi, comme tous les étrangers je suis allée à l'OFII[106] pour demander un titre de séjour. Le personnel à l'accueil a enregistré « chinoise » comme ma nationalité. Quand je lui demande pourquoi, il m'a répondu « parce qu'il y a le mot "Chine" sur mon passeport » et il a refusé de la changer. Ensuite, j'ai demandé au personnel qui s'occupe des dossiers si je pourrais mettre « taiwanaise » au lieu de « chinoise », il m'a répondu qu'il est navré mais que c'est comme ça. Je crois que cette expérience est partagée par la majorité des Taiwanais à l'étranger[107].

[102] Entretiens avec des diplomates européens, Taipei, 7, 11 et 19 octobre 2016.

[103] Entretien, Taipei, 13 octobre 2016.

[104] Témoignage recueilli le 31 janvier 2015.

[105] D'après le document original.

[106] Office français de l'immigration et de l'intégration.

[107] Paris, 22 novembre 2014. Extrait d'une allocution prononcée en français et reproduite telle quelle.

Si la même étudiante avait pu obtenir, lors du renouvellement de son titre de séjour, que sa nationalité soit renseignée comme taiwanaise[108], son dossier étudiant à Paris-I en novembre 2014 indiquait[109] :

Nationalité	CHINOIS(E) Taiwan
Né(e) le	xx/xx/xxxx
A	KAOSHUNG
Département ou Pays	TAIWAN

De nombreux témoignages vont en ce sens, même si les réponses apportées par les agents de l'OFII varient : « parce qu'il n'y a pas d'autres catégories », s'était vu rétorquer une étudiante étonnée de lire la mention « nationalité chinoise » sur son titre de séjour en 2006[110].

Mais la catégorisation sous la nationalité « chinoise » peut s'accompagner d'une mention ne figurant pas sur le passeport taiwanais, celle du seul Etat reconnu : la République populaire de Chine (RPC). Les préposés au guichet ne sont pas toujours en cause : une doctorante avait pu obtenir que l'agent de l'OFII modifie à la main sa nationalité sur son certificat de contrôle médical[111] pour finalement recevoir une version datée du 11 septembre 2014 indiquant[112] :

Né(e) le	xx/xx/xxxx à TAIPEI
Nationalité	CHINOISE (RPC)

Inversement, un agent érudit de la caisse primaire d'assurance maladie de Lyon n'a pas hésité, le 9 septembre 2014, à faire figurer sur un document une dénomination pertinente hier, désuète aujourd'hui, mais qui, là aussi, ne figure sur aucun des documents taiwanais de cette conjointe ayant droit de son mari français[113] :

Né le : xx/xx/xxxx à CHINE NATIONALISTE

Le bon vouloir des préposés pour catégoriser les Taiwanais comme tels est extrêmement variable, comme le suggère cette post-doctorante :

> En 2012, quand j'ai été embauchée à la Sorbonne pour signer un contrat d'ATER, ils [le service des ressources humaines] n'arrivent pas à trouver Taiwan dans la base de données. La dame était contrariée de ne pas trouver Taiwan dans la base de données. Donc elle devait écrire manuellement. Ce n'est pas moi qui ai insisté. [...]
>
> En 2013, l'agent immobilier pour louer un appartement voulait mettre « nationalité chinoise ». C'est moi qui ai dû insister pour qu'il écrive « taiwanaise »[114].

Et quand il s'agit de faire rectifier le pays d'origine, encore faut-il que la correction apportée en attribue un : récemment, une étudiante à Reykjavik ayant voulu faire corriger la mention « Chine » sur son permis de résidence s'est retrouvée avec la mention « apatride »[115].

---

[108] Entretien, Paris, 25 novembre 2014.

[109] D'après une impression web datée du 24 novembre 2014.

[110] Entretien, Paris, 31 décembre 2014. Sur intervention du bureau de représentation taiwanais la mention avait par la suite pu être modifiée.

[111] Entretien, Paris, 6 janvier 2015.

[112] D'après une copie du document original faite le 6 janvier 2015.

[113] D'après une copie du document original faite le 28 novembre 2014.

[114] Entretien, Paris, 19 décembre 2016. Témoignage recueilli en français et retranscrit tel quel.

[115] *Taipei Times*, 2 décembre 2016, p. 8.

Un passeport refusé par les Nations unies : une prime aux documents secondaires

Avec la démocratisation du régime nationaliste, les ONG taiwanaises impliquées dans des causes à résonnance internationale se sont multipliées, tendance observable sous toutes les latitudes, mais qui se charge d'une dimension supplémentaire dans un pays exclu de toutes les organisations internationales à caractère gouvernemental[116] : d'une part, le gouvernement taiwanais encourage les ONG à se faire les porte-paroles du pays dans les forums internationaux afin de réduire son isolement diplomatique[117], voire désigne officiellement un organisme pour le représenter officieusement[118] ; d'autre part, des ONG cherchent par leur participation à ces forums à se doter d'une plus grande légitimité pour imposer leur agenda de réformes aux autorités taiwanaises[119]. Parallèlement, la tenue de forums non gouvernementaux en marge des conférences de l'ONU ou des organes conventionnels est devenue la norme, le statut consultatif des ONG auprès du Conseil économique et social ayant même été institutionnalisé par l'article 71 de la Charte des Nations unies[120]. De nombreuses ONG taiwanaises se sont vu refuser ce statut[121]. Certes, un statut consultatif spécial a été octroyé en 2010 à la très puissante Fondation bouddhiste Tzu Chi[122], mais à sa branche californienne et non à sa maison mère, basée à Hualien[123]. Or la participation ponctuelle des ONG taiwanaises à des forums non gouvernementaux, même sous un nom obéissant à l'une des nomenclatures imposées par les autorités chinoises, est de plus en plus remise en cause[124].

C'est dans ce double contexte de demande instante de la part des ONG insulaires et d'offre sans cesse plus restrictive de la part des organisations onusiennes qu'il faut apprécier le déni de nationalité par les services des Nations unies.

En 2010, avec l'introduction d'une procédure d'inscription en ligne pour la Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques qui se tenait à Cancún, les ONG taiwanaises ne pouvaient se faire enregistrer faute de trouver leur nationalité dans le menu déroulant[125]. Grâce aux multiples démarches entreprises par le ministère taiwanais des Affaires étrangères[126], le secrétariat de la Convention-cadre ajouta une case « autre » une semaine avant la clôture des inscriptions, un ajout conçu spécialement pour les ONG taiwanaises mais qui profita également aux ONG palestiniennes[127] et

[116] Les deux seules organisations dont Taiwan est membre ne requièrent pas le statut d'Etat : le Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) sous le nom de « Chinese Taipei » et l'Organisation mondiale du commerce, officiellement sous le nom de « Territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinmen, Matsu » mais couramment désignée par l'appellation « Taipei Chinois ».

[117] Entretiens au ministère des Affaires étrangères, Taipei, 6 juin 2012, 26 février 2013 et 30 octobre 2015, au ministère de la Santé, Taipei, 8 juin 2012, 21 février 2013, 11 novembre et 13 octobre 2015, à l'Administration de la protection de l'environnement, Taipei, 9 novembre 2015.

[118] C'est ainsi l'Industrial Technology Research Institute (financé sur des fonds publics) qui a représenté le gouvernement taiwanais à la COP 21 à Paris en 2015. La question de l'efficacité de ce type de participation *a minima*, comme celle de sa perception par les délégations des Etats membres de l'ONU et par les fonctionnaires internationaux ne sont pas abordées dans cet article.

[119] Entretiens auprès d'ONG, Taipei, 14, 15, 21, 25 janvier et 8 octobre 2016.

[120] A la date du 1er septembre 2014, 4 189 ONG bénéficiaient de ce statut : http://csonet.org/index.php?menu=17 (consulté le 23 février 2017).

[121] Chen Jie, « Civil society, grassroots aspirations and diplomatic isolation », dans E. Friedman (ed.), *China's Rise, Taiwan Dilemmas and International Peace*, Londres et New York, Routledge, 2006, p. 117.

[122] Le communiqué de presse du Conseil économique et social du 27 janvier 2010 ne fait aucune référence à la nationalité de cette ONG et mentionne seulement que « [son] unique objectif est d'aider les pauvres et de sensibiliser les riches ». Voir http://www.un.org/press/fr/2010/ECOSOC6406.doc.htm (consulté le 23 février 2017).

[123] Alors même qu'elle est entièrement pilotée par la fondatrice de Tzu Chi, Maître Chen Yen (entretiens avec un membre du comité exécutif des ONG travaillant avec le Département de l'information de l'ONU, Taipei, 23 janvier 2016, et New York, 28 mars 2016).

[124] Chen, « Civil society, grassroots aspirations and diplomatic isolation », chapitre cité, pp. 117-120, et nombreux entretiens à Taipei, Genève et New York.

[125] Entretiens avec des diplomates taiwanais, New York, 28 mars et 6 avril 2016.

[126] Auprès des alliés diplomatiques de Taipei, ainsi que par l'intercession des bureaux de représentation de Taiwan à Washington auprès du Département d'Etat ou à Bruxelles auprès de la toute nouvelle DG Action pour le climat (entretien avec des diplomates taiwanais, New York, 6 avril 2016).

[127] La Palestine a accédé au statut d'Etat non membre observateur auprès de l'ONU deux ans plus tard, le 29 novembre 2012.

kossovares[128]. Le même scénario allait se répéter ultérieurement. Ainsi, en 2012, à Rio de Janeiro, pour la Conférence des Nations unies sur le développement durable Rio+20 et, en 2016, au siège de New York pour la session de la Commission de la condition de la femme, le formulaire d'inscription en ligne n'offrant initialement aucun choix susceptible d'être sélectionné par des Taiwanais, l'intercession de leurs diplomates aboutit à l'ajout d'une option « pays non disponible[129] ».

En tant que ressortissants d'un pays non disponible, des militants d'ONG taiwanaises ont donc pu participer à des conférences et événements collatéraux, mais à condition que ceux-ci ne se tiennent pas dans une enceinte des Nations unies : en effet, à partir de 2007-2008, les services onusiens ont refusé de délivrer un badge d'accès sur présentation d'un passeport taiwanais[130]. La mesure couvre les sièges permanents des agences de l'ONU, à New York et à Genève en particulier, mais s'étend à toutes les enceintes occupées provisoirement par l'organisation mondiale et soumises aux réglementations de son secrétariat en vertu du principe d'extraterritorialité. Ce fut le cas, entre autres, en 2016 lors de la conférence annuelle du Département de l'information de l'ONU et des organisations non gouvernementales à Gyeongju en Corée du Sud[131].

Pour obtenir un badge d'accès leur permettant de participer aux ateliers, tables rondes ou manifestations dites spéciales ayant lieu dans des enceintes onusiennes, les délégués taiwanais doivent donc présenter un document d'identité étranger : carte verte, permis de conduire ou même carte d'étudiant[132]. Une universitaire impliquée dans des ONG défendant les droits des femmes concède :

> Je peux toujours me servir de mon permis de conduire américain. Mais cela me blesse. Je préfèrerais utiliser mon passeport[133].

Un Taiwanais cumulant des positions dans la haute fonction publique, le Guomindang et le secteur des ONG a ouvertement abordé cette question lorsqu'il fut reçu au ministère des Affaires étrangères à Pékin et s'est vu répondre :

> Vous n'avez qu'à utiliser une carte verte ou un permis de conduire américain[134].

Un membre du Comité exécutif ONG/DPI[135] déplore que les membres des ONG taiwanaises ne puissent plus accéder aux enceintes de l'ONU et conclut :

> A certains égards, ils sont apatrides, c'est bizarre, unique[136].

Cette mesure s'est ensuite étendue aux simples touristes désirant se joindre à des visites guidées du siège de l'ONU à New York ou du palais des Nations à Genève et se faisant refouler lorsqu'ils présentent

[128] Entretiens avec des diplomates taiwanais, New York, 28 mars et 6 avril 2016.

[129] *Ibid*.

[130] Tous les témoignages concordent pour dater de cette époque le refus de délivrance d'un badge d'accès sur présentation du passeport taiwanais : entretiens avec une fonctionnaire du ministère de la Santé, Taipei, 28 mai 2012, avec des diplomates étrangers, Taipei, 30 mai 2012, 19 et 20 février 2013, avec des membres d'ONG taiwanaises, Taipei, 30 octobre 2015 et 25 janvier 2016, avec des diplomates taiwanais, New York, 28 mars 2016, et avec une diplomate d'une mission permanente auprès de l'ONU, New York, 31 mars 2016.

[131] Entretiens avec un Taiwanais engagé dans le secteur des ONG, Taipei, 15 janvier 2016, et avec un membre du comité exécutif des ONG travaillant avec le Département de l'information de l'ONU, Taipei, 23 janvier 2016, et New York, 28 mars 2016.

[132] Nombreux entretiens à Taipei, New York et Genève.

[133] Entretien avec une universitaire impliquée dans des ONG défendant les droits des femmes, Taipei, 30 octobre 2015.

[134] Entretien, Taipei, 15 janvier 2016.

[135] Comité exécutif des ONG travaillant avec le Département de l'information des Nations unies.

[136] Entretien, New York, 28 mars 2016.

leur passeport, sans qu'il soit possible de déterminer à quelle date exactement cette consigne est entrée en vigueur, si ce n'est entre 2012 et 2014[137]. Elle provoque des réactions indignées parmi les Taiwanais :

> Interdire aux Taiwanais d'entrer à l'ONU : nous ne sommes pas des terroristes ! C'est de la discrimination, une politique d'apartheid [...]. C'est plus facile de prétendre que vous n'existez pas. C'est une question tellement sensible que cela en est ridicule, ça dépasse l'entendement. C'est de l'apartheid politique[138].

Pour autant, contrairement aux membres des ONG, ce n'est pas tant la nationalité taiwanaise qui est déniée aux touristes taiwanais que leur passeport en tant que document, tout autre papier d'identification taiwanais, tels un permis de conduire ou une carte de sécurité sociale, leur donnant accès au palais des Nations[139], comme l'a précisé le porte-parole de l'Office des Nations unies à Genève :

> Lorsque des gens viennent pour visiter le Palais, nous accueillons tout le monde, bien sûr. Rien qu'en 2014, nous avons accueilli 108 000 visiteurs du monde entier. Donc, nous invitons des gens qui viennent de partout visiter l'Office de l'ONU à Genève. Au contrôle de sécurité, la présentation d'une pièce d'identité est demandée. Et le problème avec Taiwan est, bien sûr, que si une personne de Taiwan vient et présente... un passeport taiwanais : c'est un document que l'ONU ne reconnaît pas comme tel. Alors, si cette personne a été en mesure de fournir un autre document d'identification, tel qu'un permis de conduire ou une carte de sécurité sociale, cela devrait suffire pour que cette personne puisse entrer. Alors, je ne sais pas exactement de quel incident il s'est agi, mais la procédure est très simple. Bien sûr que nous voulons faciliter l'entrée aux gens qui souhaitent visiter l'ONU, et donc nous espérons qu'un tel incident ne se reproduira plus. [...]
>
> L'Etat membre qui est reconnu par la communauté internationale est la République populaire de Chine, Taiwan étant une province de cet Etat, nous reconnaissons la Chine. Et ainsi le passeport de Taiwan n'est pas reconnu par l'ONU. [...]
>
> Dans le cas de Taiwan, le passeport n'est pas un document que nous pouvons reconnaître[140].

Autrement dit, le touriste taiwanais bénéficie d'une présomption de confiance, sommé seulement de prouver qu'il est répertorié quelque part, mais à un niveau local : affilié à une caisse d'assurance maladie ou reconnu apte à conduire un véhicule automobile. Il doit présenter un « document secondaire », comme le formule un diplomate[141] : il s'agit donc d'entretenir la fiction que le « document primaire » n'est pas le passeport taiwanais. Et bien évidemment, il ne lui est pas interdit de produire ce qui tient lieu de document de voyage en Chine : de fait, des touristes ont présenté avec succès leur Permis pour les compatriotes de Taiwan à l'entrée du palais des Nations[142].

Le déni relativement récent du passeport taiwanais est présenté comme relevant d'une routine bien établie, procédure banale de tout discours d'autorité :

---

[137] Un universitaire taiwanais se rappelait avoir pu visiter, comme simple touriste, le palais des Nations en 2010, mais affirmait que ce n'était plus possible au moment de l'entretien (Taipei, 20 février 2013) ; toutefois, en décembre 2014, des diplomates taiwanais en poste à Genève considéraient que les touristes étaient encore admis à cette date sur présentation de leur passeport (entretien, Genève, 9 décembre 2014). Quoi qu'il en soit, tous les entretiens ont confirmé qu'à partir de 2014 les visiteurs étaient systématiquement refoulés sur présentation de leur passeport à l'entrée des Nations unies à New York comme à Genève : entretiens avec des diplomates taiwanais, Genève, 4 décembre 2015, avec un diplomate d'une mission européenne, Genève, 4 décembre 2015, avec un diplomate taiwanais, New York, 6 avril 2016, et avec un ancien fonctionnaire de l'ONU, Genève, 22 avril 2016.

[138] Entretien avec une Taiwanaise, New York, 7 avril 2016.

[139] Nombreux entretiens à Taipei, Genève et New York.

[140] Mise au point faite par le porte-parole de l'Office des Nations unies à Genève mise en ligne le 21 septembre 2015 par un journaliste allemand enquêtant après qu'une Taiwanaise présentant son passeport eut été refoulée du palais des Nations : http://www.intaiwan.de/2015/09/21/un-geneva-taiwan-passport-not-recognized/ (consulté le 25 février 2017). Traduit de l'anglais par François Cox.

[141] Entretien avec un diplomate taiwanais, New York, 6 avril 2016.

[142] Entretien avec une diplomate taiwanaise, New York, 7 avril 2016.

> Cette règle, nous l'appliquons depuis des années. Donc, elle n'a pas changé et nous rappelons régulièrement à notre personnel chargé de la sécurité les procédures à suivre. Nous devons être respectueux de nos États membres. Alors, évidemment, nous voulons faciliter l'accès à tous ceux qui veulent visiter l'Office de l'ONU à Genève. Alors il faut que nous tenions compte de certaines choses que nous devons respecter. Pour le temps présent, nous allons continuer avec nos règles actuelles[143].

Enfin, si les membres d'ONG et les touristes peuvent pénétrer dans les enceintes de l'ONU en présentant un document secondaire, étranger pour les premiers, insulaire pour les seconds, les Taiwanais ne peuvent envisager de devenir fonctionnaires internationaux[144], ni depuis quelques années d'effectuer un stage[145], y compris auprès d'une mission permanente d'un allié diplomatique de Taipei[146], sauf à acquérir une autre nationalité.

Retour sur le voyage

> [...] l'acte d'institution est un acte de communication mais d'une espèce particulière : il *signifie* à quelqu'un son identité, mais au sens à la fois où il la lui exprime et la lui impose en l'exprimant à la face de tous (*kategoresthai*, c'est, à l'origine, accuser publiquement) et en lui notifiant ainsi avec autorité ce qu'il est et ce qu'il a à être[147].

Alors que, pour tout ressortissant d'un Etat reconnu, il existe un décalage entre son identité de papier et son ou ses identité(s) réelles(s), pour un Taiwanais séjournant à l'étranger un décalage supplémentaire survient entre la nouvelle identité de papier qui lui est assignée et son identité de papier d'origine. Et, à travers l'effet performatif de tout papier d'identité, cette requalification contribue à asseoir la revendication territoriale chinoise par effacement, à l'étranger du moins, de l'Etat non reconnu. Mais, sur le terrain des sciences sociales, au terme de ce détour par des processus de neutralisation, d'inversion et de suspension, on retrouve la violence symbolique de tout acte d'encartement, comme la double logique de l'encartement à des fins d'inclusion et d'exclusion[148]. Une logique d'inclusion puisqu'il s'agit d'attirer et d'accueillir des étrangers qui ne présentent pas de « risque migratoire et de risque à la sécurité publique ». Une logique d'exclusion puisqu'il s'agit de ne pas reconnaître leur Etat, et même dans certains cas de l'occulter. Occultation de cet Etat dans les enceintes de l'ONU, mais dissimulation également de cet Etat dans les registres centraux autrichiens, où seule figure la nationalité de ses ressortissants par exemple. Néanmoins, cette logique d'exclusion ne se traduit pas par un surmarquage de traits identitaires religieux ou ethniques[149], mais par inclusion des Taiwanais dans l'ensemble des Chinois. Cette logique d'exclusion par inclusion répond bien à la seule identité pertinente pour l'institution, en l'occurrence les Nations unies à travers la norme ISO et les chancelleries souscrivant au principe de l'unité de la Chine.

---

[143] Mise au point faite par le porte-parole de l'Office des Nations unies à Genève : http://www.intaiwan.de/2015/09/21/un-geneva-taiwan-passport-not-recognized/ (consulté le 25 février 2017). Traduit de l'anglais par François Cox.

[144] Entretien avec une fonctionnaire du ministère de la Santé, Taipei, 21 février 2013.

[145] Il y a cependant des exceptions. En janvier 2016, une étudiante taiwanaise en master à l'Ecole supérieure d'interprètes et de traducteurs à Paris-3 a pu faire un stage non rémunéré à l'Unesco et son maître de stage était chinois (entretien, Paris, 31 mai 2016). Mais l'objet du stage était « technique » : la traduction.

[146] Entretien avec une diplomate d'une mission permanente auprès de l'ONU, New York, 31 mars 2016.

[147] P. Bourdieu, *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil, 2001, p. 180 (« Les rites d'institution », paru dans *Actes de la recherche en sciences sociales*, 43, juin 1982, pp. 58-63, puis repris dans *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard, 1982, pp. 121-134). Souligné dans l'original.

[148] X. Crettiez et P. Piazza, « Introduction », dans X. Crettiez et P. Piazza (dir.), *Du papier à la biométrie : identifier les individus*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p. 12.

[149] *Ibid.*, p. 22. Les auteurs prennent pour exemple les Juifs et les Tutsis.

Défection et prise de parole : emprunter une autre identité de papier, surcharger l'identité de papier

Dans la trilogie classique d'Hirschman[150], la majorité des voyageurs taiwanais adoptent un comportement de loyauté à l'égard de leur passeport, se contentant de sillonner la planète avec le document de voyage qui leur a été remis. Mais l'inconfort – tout relatif – ou la violence symbolique inhérents à la non-reconnaissance de leur Etat génèrent aussi chez ces voyageurs deux processus opposés qui ne sont pas mutuellement exclusifs : une dissociation supplémentaire par rapport à leur identité de papier d'origine, à leur initiative cette fois, par emprunt d'une nationalité de substitution ; une revendication de leur identité d'origine. Dans un cas, il s'agit d'une défection (*exit*) vers une nouvelle identité de papier ; dans l'autre, d'une prise de parole (*voice*) par surcharge de papier sur le document d'origine.

Pour échapper aux tracasseries administratives, nombre de Taiwanais se procurent un passeport supplémentaire. C'est le cas notamment des hommes d'affaires, qui peuvent aisément obtenir un passeport américain, canadien, australien, voire d'un pays membre de l'Union européenne, tandis que les moins fortunés se contentaient, à l'époque où ils ne pouvaient encore bénéficier d'une dispense de visa de court séjour, d'acheter celui d'un petit pays, l'un des alliés diplomatiques comme le Belize par exemple[151]. Mais, en se procurant un second passeport, ces entrepreneurs font défection non à leur Etat d'origine – ils conservent sa nationalité afin de bénéficier de ses politiques publiques[152] –, mais à son passeport en tant que document de voyage.

A l'inverse, d'autres revendiquent leur identité de papier d'origine, mais à la condition qu'elle soit inscrite comme telle sur leur document de voyage. Depuis quelques années, des Taiwanais recouvrent leur passeport d'une couverture en plastique sur laquelle figure exclusivement une carte de l'île placée au centre, entre les mentions « TAIWAN PASSPORT » en haut et sa traduction en chinois « 台灣護照 » en bas, afin d'éviter d'être pris pour des Chinois et de « passer les frontières plus facilement »... tout en ajoutant aussitôt vouloir affirmer leur identité taiwanaise. Un étudiant a même quantifié ce rapport : « 70 % pour marquer que nous sommes taiwanais[153] ». Pour nombre d'entre eux d'ailleurs, l'achat de cette couverture en plastique a été motivé par le Mouvement des Tournesols[154] au printemps 2014 – l'occupation pacifique du Parlement taiwanais pendant plus de trois semaines par des étudiants opposés à la procédure expéditive de ratification d'un accord commercial avec la Chine et plus généralement à la politique de rapprochement avec le gouvernement chinois menée alors par le gouvernement Guomindang. De même, lancé en 2015 par des activistes indépendantistes, le Mouvement pour les autocollants sur le passeport de Taiwan[155] exhorte à recouvrir la mention « 中華民國 REPUBLIC OF CHINA » par l'autocollant « 台灣國 REPUBLIC OF TAIWAN » et l'emblème national par l'un des six autocollants proposés représentant, chacun, un symbole insulaire[156]. La revendication de l'identité de papier d'origine s'exprime également par de sporadiques prises de parole

[150] A. O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge (Mass.), Havard University Press, 1970.

[151] Il s'agit d'un fait notoire qui m'a été confirmé lors de nombreux entretiens. Voir également H.-L. Wang, « Regulating transnational flows of people... », art. cité, p. 369. Comme le remarque H.-L. Wang, l'acquisition d'un passeport américain accélère doublement la mobilité d'un homme d'affaires : sur un plan socioprofessionnel comme en termes de circulation internationale (*ibid.*).

[152] En matière de couverture sociale notamment. Concernant les entrepreneurs taiwanais en Chine, voir F. Mengin, *Fragments d'une guerre inachevée...*, *op. cit.*, pp. 296-297 et 317.

[153] Entretien, Paris, 23 novembre 2014. D'autres couvertures et même de faux passeports avaient été fabriqués antérieurement par des indépendantistes : voir H.-L. Wang, « Regulating transnational flows of people... », art. cité, pp. 365-366.

[154] Nombreux témoignages recueillis en ce sens.

[155] *Taiwan Passport Sticker Movement* (Taiwanguo huzhao tiezhi yundong 台灣國護照貼紙運動).

[156] Une carte de l'île, le mont Jade, des spécimens de la faune insulaire ou encore le portrait d'une icône de la démocratisation. Après que le gouvernement Guomindang eut amendé la législation sur les passeports pour interdire, à partir du 1er janvier 2016, la pose de ces autocollants, le nouveau Parlement issu des élections législatives de janvier 2016 est revenu sur cet amendement le 6 avril 2016 (*Taipei Times*, 7 avril 2016, p. 1). Des cas isolés de voyageurs refoulés par les agents de l'immigration à Hong Kong, Macao ou Singapour pour avoir présenté un passeport recouvert de ces autocollants ont été signalés (*The China Post*, 7 avril 2016, p. 1 ; entretiens au ministère des Affaires étrangères, Taipei, 4 et 6 octobre 2016, et avec un universitaire taiwanais, Taipei, 20 octobre 2016).

par des militants indépendantistes brandissant leurs passeports devant les enceintes de l'ONU, à Genève notamment. Ce serait d'ailleurs en réaction à ces manifestations que le passeport taiwanais n'aurait plus été admis comme pièce d'identité à l'entrée du palais des Nations[157].

Quand l'exception a valeur d'indice

Faire attendre : prérogative constante de tout pouvoir, « passe-temps millénaire de l'humanité »[158].

Le voyage est pour tout un chacun synonyme de files d'attente aux consulats, à la police des frontières, à la préfecture. Mais pour les voyageurs taiwanais, cette prérogative constante de tout pouvoir renvoie aussitôt au statut exorbitant de leur Etat : humiliation de faire la queue à l'arrivée en Chine avec les Chinois, perplexité de la faire dans un consulat à l'étranger avec des réfugiés politiques, satisfaction de ne pas la faire mais de repérer des Chinois dans la longue file d'attente des voyageurs non dispensés de visas, honte vis-à-vis des passagers d'un bus immobilisé à la frontière en raison d'une feuille volante, pose d'autocollants pour passer plus vite la frontière.

L'exception taiwanaise confirme également, s'il était nécessaire, l'accès socialement et économiquement différencié à la mobilité internationale. Hormis pour les Taiwanais ayant souhaité faire une carrière de fonctionnaire international, leur statut socioéconomique n'est pas remis en cause par la violence symbolique à laquelle ils peuvent être confrontés du fait de la non-reconnaissance de leur Etat, voire de leur nationalité. Il reste que tout papier d'identification est partie liée à la variable socioéconomique : de fait, celle-ci court en filigrane au sein de chacun des processus de neutralisation, d'inversion et de suspension relevés précédemment. C'est la diplomatie économique qui a motivé la simplification de l'octroi ou les dispenses de visas. Plus précisément, dans les pays d'Europe occidentale, ce sont des lobbies industriels qui ont été à l'origine des premières procédures de délivrance de visas sur feuille volante dans les années 1980 ; au cours de la décennie suivante, l'île étant devenue un marché prometteur en termes de grands contrats (chemin de fer à grande vitesse, métros, autoroutes, centrales et retraitement du combustible nucléaires, etc.), la surenchère entre partenaires non diplomatiques pour gagner des parts de ce marché a accéléré l'institutionnalisation des bureaux de représentation offrant des services de nature consulaire[159].

Du côté de la demande, ce sont les droits d'entrée accordés aux Taiwanais qui alimentent un marché de passeports taiwanais, volés ou contrefaits. Inversement, derrière le risque couru par les escrocs taiwanais d'être livrés à la justice chinoise se profile la précarisation sociale de la jeunesse insulaire peu qualifiée[160]. Mais c'est aussi parce que le passeport de l'Etat non reconnu ne libère pas son porteur de toute tracasserie administrative que des procédures de détournement légales se développent via le secteur marchand : des officines spécialisées dans les visas difficiles à obtenir continuent de prospérer et des hommes d'affaires n'hésitent pas à acquérir un deuxième passeport, un marché de la nationalité de substitution qui lui-même épouse la hiérarchie sociale des demandeurs. A l'avenir, si Taiwan devient éligible au programme facilitant les formalités à l'arrivée sur le sol américain, ses ressortissants seront peut-être tentés d'alimenter cette marchandisation de la mobilité internationale en s'acquittant de frais de candidature non remboursables de 100 dollars par personne pour demander à être pré-acceptés.

[157] Entretiens au ministère des Affaires étrangères, Taipei, 30 octobre 2015, et avec un ancien fonctionnaire de l'ONU, Genève, 22 avril 2016.

[158] R. Barthes, *Fragments d'un discours amoureux*, Paris, Seuil, 1977, p. 50. Souligné dans l'original.

[159] Voir F. Mengin, « A functional relationship… », art. cité, pp. 145-150.

[160] *Taipei Times*, 27 décembre 2016, p. 3.

Si les heurs et malheurs des Taiwanais à l'étranger rejoignent ceux d'un quelconque voyageur, le statut exorbitant de leur Etat génère avant tout, parmi les trois logiques distinguées par Foucault, un processus d'inversion. Le principal a déjà été amplement décrit : l'octroi de droits d'entrée supérieurs à l'Etat dont la souveraineté est contestée par rapport à ceux accordés à l'Etat qui conteste la souveraineté du premier. Mais, en surplomb du document de voyage proprement dit, quatre autres types d'inversion, tous d'ordres différents, peuvent être relevés.

Un processus d'inversion en termes générationnels, tout d'abord, en ce qui concerne les pratiques croissantes de catégorisation des Taiwanais sous la nationalité chinoise, selon la norme ISO en particulier. Ces pratiques sont en effet en décalage avec l'affirmation d'une identité taiwanaise par la génération des moins de trente ans, née après la levée de la loi martiale en 1987. Certains de leurs aînés avaient épousé la cause nationaliste, d'autres avaient subi son endoctrinement – tels les enseignements d'histoire centrés exclusivement sur la Chine impériale et républicaine – et pouvaient donc se retrouver dans une identité chinoise, voire la revendiquer. Leurs enfants ont grandi dans un environnement de plus en plus taiwanisé, grâce non seulement à la levée de tous les tabous, mais aussi aux campagnes dites de rectification des noms tendant à substituer « Taiwan » à « Chine » dans les appellations officielles[161].

Un processus d'inversion dans la hiérarchie documentaire taiwanaise ensuite, entre passeports ordinaires et passeports diplomatiques, entre documents dits secondaires et passeport national. Troisièmement, à l'étranger, un processus d'inversion institutionnel, entre le ministère garant de la politique étrangère, donc du respect du principe de l'unité de la Chine, et les ministères ou administrations chargés des recensements et des statistiques. En Allemagne et en Autriche – deux Etats qui se conforment scrupuleusement à la politique de l'unité de la Chine –, ce sont les ministères des Affaires étrangères qui ont intercédé pour que les Taiwanais ne soient pas comptabilisés comme chinois ou apatrides.

Enfin, que le voyageur taiwanais puisse parfois se sentir apatride, qu'il soit considéré avec compassion comme tel ou qu'il soit administrativement catégorisé dans la rubrique des apatrides témoignent là aussi d'un raisonnement inversé. La Convention relative au statut des apatrides du 28 septembre 1954 définit l'apatride comme « une personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation » (article 1-1). Or, tous les porteurs d'un passeport comportant un numéro de carte d'identité sont bien considérés par l'Etat taiwanais comme étant ses ressortissants.

La réflexion d'Hannah Arendt sur les apatrides de l'entre-deux-guerres qui « [nous ont fait prendre] conscience de l'existence d'un droit d'avoir des droits[162] » et sur le paradoxe de l'universalité des droits de l'homme dont la protection est dévolue aux Etats[163] permet de mieux saisir le renversement du raisonnement dans le cas des Taiwanais renseignés comme apatrides. Non seulement l'Etat taiwanais ne retire pas sa protection à ses ressortissants séjournant à l'étranger, mais, à l'étranger, les ressortissants taiwanais jouissent d'un statut légal d'étranger : ils ne sont pas sans-papiers, sans droits. Et leur catégorisation erronée sous les nationalités « chinoise », « apatride », « autre », « pays non disponible » ne leur fait pas perdre ces droits. Mieux, un Taiwanais renseigné comme chinois continuera de jouir des droits réservés aux Taiwanais.

[161] Sur le mouvement de rectification des noms (zheng ming yundong 正名運動), voir F. Mengin, *Fragments d'une guerre inachevée...*, *op. cit.*, pp. 354-355.

[162] H. Arendt, *Les Origines du totalitarisme. Eichmann à Jérusalem*, Paris, Gallimard, coll. Quarto, 2002, p. 599.

[163] « Les Droits de l'homme, en principe inaliénables, se sont révélés impossibles à faire respecter – même dans les pays dont la constitution se fondait sur eux –, chaque fois qu'y sont apparus des gens qui n'étaient plus citoyens d'un Etat souverain » (*ibid.*, p. 595). Sur les interprétations de ce paradoxe, voir J. Lacroix, « The "right to have rights" in French political philosophy : conceptualising a cosmopolitan citizenship with Arendt », *Constellations*, 22 (1), 2015, pp. 79-90.

Dissimuler, à l'étranger, la nationalité taiwanaise des Taiwanais relève par conséquent de l'illogisme : c'est parce que leur Etat leur garantit des droits qu'ils sont accueillis à l'étranger, et c'est parce qu'ils ont des droits à l'étranger qu'ils forment le projet d'y séjourner. De fait, ce sont les Chinois se faisant passer pour Taiwanais qui sont activement recherchés par les polices des frontières.

En revanche, l'extradition des Taiwanais arrêtés pour arnaque par téléphone vers la Chine, où ils encourent la réclusion criminelle à perpétuité[164], ne renvoie pas à une logique d'inversion, mais à une logique de neutralisation – neutralisation de la compétence juridictionnelle de l'Etat taiwanais – qui se double d'une logique d'imposition – imposition de la souveraineté effective de la Chine, sinon sur tous les ressortissants taiwanais, du moins sur ceux d'entre eux suspectés d'activités délictueuses.

Enfin, l'analyse des usages pratiques des documents de voyage et d'identification de ces voyageurs d'un Etat non reconnu confirme que les relations bilatérales substitutives progressivement instituées avec Taiwan par ses partenaires non diplomatiques suivent une trajectoire asymptotique : elles visent à intégrer sans cesse davantage les Taiwanais et leurs entreprises dans les échanges internationaux tout en laissant leur Etat à l'extérieur de la communauté des Etats, y compris dans ses confins non gouvernementaux.

Autrement dit, Taiwan est un Etat de papiers, mais n'est pas un Etat sur le papier. La première propriété ouvre l'horizon des possibles, la seconde les referme. Or, ces deux propriétés renvoient à la double logique de la formation de l'Etat dans un monde néolibéral. Enquêter sur cet Etat non reconnu pourrait donc enrichir deux programmes de recherche distincts mais complémentaires.

Le premier porte sur les dispositifs de souveraineté graduée. En tant qu'Etat de papiers, c'est-à-dire producteur de papiers, en l'occurrence de « bons » papiers en termes de risques migratoire et terroriste, Taiwan peut être inséré dans un monde où les mobilités sont sans cesse plus marchandisées, donc hiérarchisées. Dans un contexte néolibéral, l'octroi de droits est moins conçu selon une logique universaliste d'entités territorialisées souveraines que selon une logique fonctionnaliste ciblant des segments d'individus, un processus que l'anthropologue Aihwa Ong analyse comme des espaces de souveraineté graduée[165]. Produits par des bureaucraties étatiques, ces espaces tendent à remettre en cause une lecture westphalienne de l'espace mondial. Dans cette logique, le segment des « Taiwanais » peut être intégré par toutes les politiques publiques visant à accueillir une population ne présentant pas de risques pour le pays d'accueil. En matière d'octroi de droits, l'espace des possibles reste par conséquent ouvert pour les ressortissants de cet Etat non reconnu.

Le second porte sur les logiques bureaucratiques des Etats contemporains.

> [...] l'histoire d'une institution réussie implique l'amnésie de la genèse de l'institution, que l'histoire élimine des possibles et les fait oublier comme possibles, qu'elle rend même impensables des possibles. Il y a des possibles qui sont révoqués une fois pour toutes, plus gravement que si on les interdisait, car on les rend impensables[166].

Sans même parler de reconnaissance diplomatique, c'est l'existence nominale de l'Etat taiwanais qui tend à être remise en cause, non seulement lorsqu'il s'agit de catégoriser ses ressortissants mais plus généralement lorsqu'il s'agit de comptabiliser les agrégats de son économie nationale. En tant qu'Etat sur le papier, l'espace des possibles tend à se refermer pour cet Etat non reconnu. C'est le processus d'effacement de cette existence nominale qu'il s'agira de repérer afin de contribuer à l'analyse des bureaucraties contemporaines, nationales et internationales, onusiennes en particulier. Il conviendra

[164] *Taipei Times*, 27 décembre 2016, p. 3.

[165] A. Ong, « Urban assemblages : an ecological sense of the knowledge economy », dans F. Mengin (ed.), *Cyber China. Reshaping National Identities in the Age of Information*, New York, Palgrave Macmillan, 2004, pp. 237-253, plus spécifiquement p. 240.

[166] P. Bourdieu, *Sur l'Etat. Cours au Collège de France (1989-1992)*, Paris, Seuil, Raisons d'agir, 2012, p. 187.

d'interroger leurs agents pour comprendre comment, dans leurs tâches quotidiennes, ils participent à la production d'un non-Etat, un Etat occulté sur le papier, et non à la production d'un quasi-Etat, un Etat en devenir qui aurait vocation à entrer dans la communauté des Etats. Dans chaque espace bureaucratique, il faudra scruter le passage de techniques de bricolage – corriger à la main sur le papier le renseignement de la mention « nationalité » – à l'imposition, non négociable, de la norme ISO-ONU, elle-même passée au crible d'un processus d'amnésie de la genèse de son élaboration. Dès lors, bien qu'il soit irréductible à toute autre catégorie, le cas taiwanais peut contribuer à enrichir les débats des sciences sociales, ne serait-ce qu'à travers son emplacement, cet emplacement demeurant effectivement, *in fine*, en rapport avec tous les autres emplacements du monde contemporain, même s'il convient de faire au préalable un détour par l'espace hétérotopique foucaldien.

Circulez, y a [pas d'Etat] à voir.
Documents de voyage et identification des ressortissants d'un Etat non reconnu
Résumé

La mobilité transnationale des 23 millions de Taiwanais est inversement proportionnelle au degré de reconnaissance de leur Etat. Dans leur cas, la tension qui est au fondement des documents de voyage entre liberté de circulation et impératif d'ordre sécuritaire est déplacée : il s'agit moins de surveiller des individus que de veiller à ne pas reconnaître leur Etat. L'analyse des passeports, visas et papiers d'identification des Taiwanais à l'étranger met en évidence des logiques de neutralisation, d'inversion et de suspension propres à l'hétérotopie foucaldienne afin de résoudre cette tension déplacée, l'exception taiwanaise ayant *in fine* valeur d'indice. Le raisonnement suit une double diachronie : celle du périple dans ses trois moments successifs – le départ, l'entrée et le séjour à l'étranger – et, au sein de chacun d'entre eux, celle des réglementations adoptées par les Etats étrangers pour attirer les ressortissants d'un Etat qu'ils refusent de reconnaître.

Move along, there's [no State] to see.
Travel documents and identification of nationals from a non-recognized State
Abstract

The transnational mobility of the 23 million Taiwanese is inversely proportional to the degree of recognition of their State. In their case, for destination countries, the fundamental tension between facilitating freedom of movement and ensuring security, which is the basis of the need for travel documentation, is shifted. The issue at stake is less to keep these people under close watch than to avoid giving recognition to their State. An analysis of the passports, visas, and identification papers of Taiwanese travelling abroad highlights processes of neutralization, inversion, suspension proper to the Foucauldian heterotopia in order to resolve this shifted tension. The argument follows a dual diachrony: that of the journey in its three sequences – departure, entry, and the sojourn abroad – and, within each of the three respective sequences, that of the regulations adopted by foreign States in order to attract nationals from a State that they refuse to recognize.

Mots clés

Chine ; Etat non reconnu ; hétérotopie ; identification ; mobilité internationale ; Nations unies ; normes ISO ; passeport ; Taiwan ; visa.

Keywords

China ; heterotopia ; identification ; ISO norms ; non-recognized state ; passport ; Taiwan ; transnational mobility ; United Nations ; visa.