

 Université
Paris Nanterre

—
École doctorale
Droit et science politique
(DSP)

Ali BOZKAYA

La situation juridique d'une entité étatique
non-reconnue dans l'ordre international

Thèse présentée et soutenue publiquement le 24 mars 2017
en vue de l'obtention du doctorat de droit public
de l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense

Sous la direction de M. Jean-Marc THOUVENIN

ABBREVIATIONS

AIT : American Institute in Taiwan
AITA : Association internationale du transport aérien
CCCT : Chambre de commerce chypriote turque
CCNAA : Coordination Council for North American Affairs (Taïwan)
CDI : Commission du droit international
CEDH : Cour européenne des droits de l'homme
CEE : Communauté économique européenne
CIJ : Cour internationale de Justice
CJCE : Cour de Justice des Communautés européennes
DG : Direction Générale
DLT : Deutsche Lufttransportgesellschaft
FLN : Front de libération nationale algérienne
GPRA : Gouvernement provisoire de la République d'Algérie
ICAO : International Civil Aviation Organisation
KTHY : Kıbrıs Türk Hava Yolları [(Compagnie des) Lignes aériennes chypriotes turques]
OACI : Organisation de l'aviation civile internationale
OLP : Organisation de la libération de la Palestine
ONU : Organisation des Nations Unies
OSCE : Organisation pour la sécurité et la paix en Europe
OTAN : Organisation du traité de l'Atlantique nord
RdC : République de Chine
RDA : République démocratique allemande
RPC : République populaire de Chine
RTCN : République turque de Chypre nord
SdN : Société des Nations
SEF : Strait Exchange Foundation (Taïwan)
TAIEX : Technical Assistance and Information Exchange (Commission européenne)
TPIY : Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie
TRNC : Turkish Republic of Northern Cyprus
UE : Union européenne
UIT : Union internationale des télécommunications

UK : United Kingdom

UN : United Nations

UNESCO : United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation

UNITA : Union nationale pour l'Indépendance totale de l'Angola

URSS : Union des républiques socialistes soviétiques

US : United States

USAID : United States Agency for International Development

INTRODUCTION

La non-reconnaissance internationale d'une entité étatique

En droit international, la reconnaissance est « le procédé par lequel un sujet de droit international, en particulier un Etat, qui n'a pas participé à la naissance d'une situation ou à l'édition d'un acte, accepte que cette situation ou cet acte lui soit opposable, c'est-à-dire les conséquences juridiques de l'une ou de l'autre s'appliquent à lui »¹. La reconnaissance internationale peut avoir comme objet divers actes ou situations, tels que l'acquisition ou la perte d'un territoire, l'établissement d'un protectorat, d'une neutralité perpétuelle, d'un état de belligérance, l'existence d'un mouvement de libération nationale ou le statut de gouvernement d'un Etat. Cependant, l'objet le plus significatif et le plus courant de la reconnaissance a toujours été la constitution d'un nouvel Etat.

La reconnaissance d'Etat est l'une des questions les plus importantes du droit international de par le rôle qui lui est attribué dans l'ordre juridique international. En effet, cette institution des relations internationales, qui touche notamment aux questions tenant non seulement à l'existence mais aussi aux droits et obligations des principaux sujets du droit international que sont les Etats, se trouve au cœur des problèmes fondamentaux du droit des gens².

Cette position primordiale de la reconnaissance d'Etat est attestée par les grandes controverses et les conflits doctrinaux virulents qu'elle a suscités, et par la littérature abondante qui y est consacrée depuis le XIX^{ème} siècle. Les questions soulevées par cette institution n'ont

¹ DAILLIER, Patrick, FORTEAU, Mathias, PELLET, Alain, *Droit International Public (Nguyen Quoc Dinh)*, 8^{ème} édition, Paris, LGDJ, 2009, p. 619.

² « There are few branches of international law in which the adoption of a presumption can have more serious legal consequences than in the matter of recognition », LAUTERPACHT, Hersch, *Recognition in International Law*, Cambridge University Press, 1947, p. 370 ; « As the State remains the principal actor in international legal order, that branch of the law which determines the existence of the State must be seen as the foundation stone of the edifice of international law », WILLIAMS, John Fischer, « Some Thoughts on the Doctrine of Recognition in International Law », *Harvard Law Review*, vol. 47, n° 5, 1934, p. 776.

pas encore trouvé de réponses satisfaisantes et occupent toujours une partie importante des juristes internationalistes³.

Cet échec avoué de la doctrine⁴ au sujet de la reconnaissance d'Etat peut s'expliquer par la nature particulièrement compliquée de cette matière en droit international, car il n'existe probablement aucun autre domaine du droit où celui-ci et la politique soient entremêlés aussi étroitement⁵. Ce fait tient en réalité à deux caractéristiques de la reconnaissance : son effet relatif et son caractère discrétionnaire⁶. En effet, en principe, chaque Etat est libre d'accorder ou de retenir sa reconnaissance à une autre entité pour son propre compte, ce qui favorise la prise en compte par les Etats reconnaissants des considérations autres que juridiques pour octroyer leur reconnaissance⁷.

Par ailleurs, il va de soi que dans les relations internationales, les Etats n'adoptent pas de comportements cohérents et une pratique uniforme dans un domaine régi par très peu de

³ Presque tous les auteurs s'accordent pour désigner la reconnaissance comme la branche la plus compliquée et controversée du droit international. A cet égard voir par exemple, LAUTERPACHT, *op. cit.*, p. 3 ; KELSEN, Hans, « Recognition in international Law », *American Journal of International Law*, vol. 35, n° 4, 1941, p. 605 ; BROWN, Philip Marshall, « The Legal Effects of Recognition », *American Journal of International Law*, vol. 44, n° 4, 1950, pp. 617-640.p. 617 ; JENNINGS, Robert Yewdall, « General Course on Principles of International Law », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 121, 1967-II, pp. 323-619. p. 349 ; VERHOEVEN, Joe, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine : les relations publiques internationales*, Paris, Pedone, 1975, p. 1 ; MENON, P. K., *The Law of Recognition in International Law : Basic Principles*, New York, Edwin Mellen Press, 1994, p. 2 ; TALMON, Stefan, *Recognition of Governments in International Law : with Particular Reference to Governments in Exile*, Clarendon Press, 1998, p. 21.

⁴ Le Professeur Brownlie déplore le travail infructueux de la doctrine au sujet de la reconnaissance comme suit : « In the case of 'recognition', theory has not only failed to enhance the subject but has created a *tertium quid* which stands, like a bank of fog in still day, between the observer and the contours of the ground which call for investigation. With rare exceptions the theories on recognition have not only failed to improve the quality of thought but have deflected lawyers from the application of ordinary methods of legal analysis », BROWNLIE, Ian, « Recognition in theory and practice », *British Yearbook of International Law*, vol. 53 (1), 1982, p. 197.

⁵ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. V.

⁶ CHARPENTIER, Jean, *La reconnaissance internationale et l'évolution du droit des gens*, Paris, Pedone, 1956, p. 317. Selon les termes de la Commission d'arbitrage de la Conférence pour la paix en Yougoslavie, la reconnaissance « est un acte discrétionnaire que les autres Etats peuvent effectuer au moment de leur choix, sous la forme qu'ils décident et librement », avis n° 10 du 4 juillet 1992, § 4, *Revue générale de droit international public*, 1993, p. 594.

⁷ La déclaration du secrétaire d'Etat américain M. Dulles en date du 4 décembre 1958 est significative à cet égard : « ...Recognition is a privilege which can be accorded or withheld. There are several *de facto* régimes in the world that we do not recognize. We act, in these matters, as our national interest dictates » in BLIX, Hans M., « Contemporary Aspects of Recognition », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 130, 1970-II, p. 693.

règles⁸, qui ne sauraient limiter leur discrétion en la matière⁹. Cette absence d'uniformité de la pratique étatique est tellement frappante dans le domaine de la reconnaissance que, selon les termes du Professeur Verhoeven, « toute proposition théorique, même parfaitement saugrenue, pourrait, à la limite, trouver quelque confirmation dans les faits »¹⁰. Il faut relever néanmoins que ces imperfections de la reconnaissance découlent en vérité de la nature décentralisée du droit international. En effet, celui-ci laisse les Etats, à la fois ses sujets et ses objets, décider si les conditions de l'applicabilité de règles spécifiques, en l'occurrence les conditions pour une entité d'accéder à la qualité d'Etat, sont remplies ou non dans des cas concrets¹¹.

L'institution de la reconnaissance d'Etat remonte à la fin du XVIIIème siècle. Depuis le départ, les pratiques de reconnaissance d'Etat ont été marquées par les controverses politiques qu'elles ont occasionnées. Cela a notamment été le cas des reconnaissances de l'indépendance des Etats-Unis par la France, de la création de la Belgique par les puissances européennes et de la sécession des nouvelles républiques sud-américaines par les Etats du monde¹². Mais, les controverses juridiques que l'acte de reconnaissance d'Etat a créées dans la doctrine ont été plus profondes et de longue durée.

Le « grand débat » que la reconnaissance d'Etat a suscité oppose les tenants de la théorie constitutive à ceux de la théorie déclarative¹³. Selon cette dernière théorie, la reconnaissance ne serait qu'un constat de la réunion des critères de l'Etat par une entité nouvelle ; alors que la théorie constitutive considère la reconnaissance de cette entité par d'autres Etats, en plus des

⁸ Lauterpacht écrivait il y a seulement soixante ans que le seul aspect de la reconnaissance, qui serait régi par le droit international, était la reconnaissance prématurée., LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 7. En effet, la seule coutume en matière de reconnaissance était la règle qui défendait la reconnaissance d'une entité avant qu'elle satisfasse complètement aux critères de l'Etat. Il n'en serait pas différent à l'heure actuelle, sauf en ce qui concerne l'obligation de non-reconnaissance.

⁹ Il est intéressant de constater que la Commission du droit internationale a décidé d'abandonner, parmi les quatorze sujets de codification qu'elle s'était fixée à partir de 1949, seul le sujet de « La Reconnaissance des Etats et des Gouvernements », au motif que la reconnaissance « although [having] legal consequences, raised many political problems which did not lead themselves to regulations by law », *Annuaire de la Commission du droit international*, vol 1, 1973, p. 39. p. 175.

¹⁰ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 839. Dugard se plaint de l'état de la pratique étatique sur la reconnaissance comme suit : « Any writer who attempts to examine the mysteries of State practice on recognition with the intention of providing a coherent explanation of behavior and expectations of States within a framework of legal principle and theory exposes himself to certain ridicule and vituperation. », DUGARD, John, *Recognition and United Nations*, Cambridge, Grotius Publications, 1987, p. 5.

¹¹ FROWEIN, Jochen Abraham, « Recognition », in : BERNHARDT, Rudolf (éd.), *Encyclopedia of public international law*, t. 4, Amsterdam, 2000, p. 341.

¹² DUGARD, John, *The Secession of States and their Recognition in the Wake of Kosovo*, The Hague Academy of International Law, 2013, p. 38.

¹³ TALMON, Stefan, « The Constitutive versus the Declaratory Theory of Recognition : *Tertium non Datur* ? », *British Yearbook of International Law*, vol. 75, 2004, p. 101.

éléments constitutifs de l'Etat, indispensable à son accession au statut étatique. Ce débat, qui a fait couler beaucoup d'encre tout au long du siècle dernier, semble finir par la domination - quantitative et pas nécessairement qualitative - des défenseurs de la théorie déclarative¹⁴ ; alors qu'une partie de la doctrine considère ce débat dépassé aujourd'hui¹⁵.

Parallèlement à ce débat sur les effets de la reconnaissance, une autre controverse s'est poursuivie sur la qualité d'acte juridique de la reconnaissance. La plupart des auteurs n'ont pas douté que l'acte de reconnaissance était un acte juridique, encadré par le droit international, et produisant des effets juridiques déterminés par celui-ci¹⁶. En revanche, selon certains autres auteurs, l'acte de reconnaissance est un acte politique dépourvu de tout effet juridique. Ce débat, aussi bien que celui sur la nature juridique de la reconnaissance provient d'une autre caractéristique de la reconnaissance : l'imprécision et l'indétermination de ses effets juridiques¹⁷.

En vérité, toutes ces controverses autour de la reconnaissance ne sont que le reflet du clivage fondamental sur les sources et la nature obligatoire du droit international entre une perspective subjective qui considère la volonté étatique comme la source ultime des droits et

¹⁴ Aujourd'hui, un grand nombre d'auteurs acceptent les effets à la fois déclaratoires et constitutifs de la reconnaissance, ouvrant ainsi la voie à une théorie dite mixte, selon laquelle la reconnaissance constate l'existence d'un nouvel Etat, tout en permettant l'opposabilité de la personnalité juridique internationale et certains droits liés à la qualité d'Etat dans la relation bilatérale. Parallèlement à cette approche mixte, il a aussi été soutenu que la thèse constitutiviste avait été mise en valeur récemment en particulier par les pratiques internationales relatives aux reconnaissances de nouveaux Etats naissant de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie, aux régimes d'administration internationale de territoire, à la politique des Nations Unies dite du *State Building*. Voir, pour les débats relatifs aux théories mixtes, WYLER, Eric, *Théorie et pratique de la reconnaissance d'Etat : une approche épistémologique au droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 141-145.

¹⁵ Voir, par exemple, DUPUY, Pierre Marie, KERBRAT, Yann, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 2010, p. 39 ; CEDENO, Rodriguez, « Septième rapport sur les actes unilatéraux de l'Etat » du 22 avril 2004, Doc. ONU A/CN.4/542, § 42 ; GRANT, Thomas D., *The Recognition of States : Law and Practice in Debate and Evolution*, Londres, Praeger, 1999, p. 215 ; VERHOEVEN, Joe, « La reconnaissance internationale : déclin ou renouveau », *Annuaire français de droit international*, vol. 39, n° 1, 1993, p. 30.

¹⁶ Selon Lauterpacht, le plus vif défenseur de l'acte juridique de reconnaissance, « in granting or refusing recognition the State administers international law ; it does not perform a legally indifferent act of national policy », LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, pp. 32-33. L'éminent auteur considère ainsi que les Etats ont l'obligation d'accorder leur reconnaissance à une entité qui réponde aux critères de l'Etat., *Ibid.* p. 6.

¹⁷ VERHOEVEN, Joe, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine : les relations publiques internationales*, Paris, Pedone, 1975, p. 2.

obligations internationales, et une perspective objective qui croit à l'existence d'un droit minimal qui détermine les droits et obligations internationaux¹⁸.

Force est de constater que le centre de gravité du droit moderne de la reconnaissance se situe de plus en plus dans la doctrine de la non-reconnaissance. En effet, la non-reconnaissance constitue aujourd'hui le domaine le plus développé du droit de la reconnaissance. Elle présente non seulement un intérêt théorique sur les questions des effets et la nature de la reconnaissance, mais sert aussi à exposer et à faire valoir les valeurs primordiales de la communauté internationale et les principes importants du droit international.

Avant l'apparition de la doctrine de la non-reconnaissance dans les années 1930, il n'existait ni une pratique de déclaration formelle de la non-reconnaissance, ni un refus délibéré de reconnaître de la part des Etats¹⁹. La pratique de la non-reconnaissance était limitée, avant le XXème siècle, aux cas de la reconnaissance prématurée²⁰. En effet, la reconnaissance prématurée d'une entité comme Etat est interdite en vertu d'un principe de droit international général selon lequel les Etats ont l'obligation de ne pas reconnaître des entités étatiques avant qu'elles remplissent les critères de l'Etat, à savoir, un territoire plus ou moins délimité, une population définie et un pouvoir politique indépendant qui est capable de contrôler effectivement le territoire et la population²¹.

Il convient de constater que les pratiques de non-reconnaissance peuvent découler de motifs distincts et présenter des natures très différentes. A cet égard, il faut surtout distinguer les cas où les Etats ne reconnaissent pas une autre entité étatique par leurs propres

¹⁸ CHEN, Ti Chiang, *The International Law of Recognition : with Special Reference to Practice in Great Britain and United States*, Londres, Stevens, 1951, p. 3 ; WYLER Eric, *op. cit.*, p. 29.

¹⁹ TURNS, David, « The Stimson Doctrine of Non-Recognition : Its Historical Genesis and Influence on Contemporary International Law », *Chinese Journal of International Law*, vol. 2 (1), (2003), p. 106.

²⁰ DUGARD, John, *op.cit.*, p. 23.

²¹ Toutefois, de nos jours, il est possible de déceler une pratique internationale, notamment à travers les exemples de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo, consistant à la consolidation, par une reconnaissance prématurée, de la constitution étatique d'une entité, qui ne remplit pas parfaitement les critères de l'Etat au moment de sa reconnaissance par d'autres Etats. Voir à cet égard, RICH, Roland, « Recognition of States : The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union », *European Journal of International Law*, vol. 4, n° 1, 1993, pp. 36-65, et ALMQVIST, Jessica, "The Politics of Recognition : The question about the final status of Kosovo" in FRENCH, Duncan (eds.), *Statehood and Self-Determination : reconciling tradition and modernity in international law*, Cambridge, New-York, Cambridge University Press, 2013, pp. 165-186. Cependant, vu les controverses que suscite la reconnaissance du Kosovo qu'une grande partie des Etats du monde considère précipitée, il est permis de conclure que l'interdiction de la reconnaissance prématurée reste toujours une règle valable du droit international coutumier aujourd'hui. Voir, en ce sens, DUGARD John, *op. cit.*, p. 26.

considérations et d'une manière discrétionnaire ; des cas où ils sont obligés par le droit international de refuser leur reconnaissance à cette entité²². Comme il n'est pas, à première lecture, évident de comprendre l'importance de cette distinction, il convient de décrire ces deux situations en détail afin de mieux cerner leur place dans la doctrine de la non-reconnaissance.

I. La non-reconnaissance discrétionnaire

Lorsqu'un Etat ne reconnaît pas une autre entité comme Etat d'une manière discrétionnaire pour son propre compte, il s'agit d'une non-reconnaissance discrétionnaire. Cette non-reconnaissance peut découler d'une appréciation non-concluante sur la qualité étatique de l'entité non-reconnue, ou d'une attitude hostile contre cette entité pour des considérations politiques ou autres, ou bien d'un simple désintérêt à l'égard de l'entité en cause. Ce type de non-reconnaissance peut donc relever non seulement d'un refus délibéré et explicite de reconnaissance, mais aussi d'une attitude passive se manifestant par une abstention de reconnaître. Dans le cadre d'une non-reconnaissance discrétionnaire, les Etats non-reconnaissants se prévalent de leur discrétion pour ne pas accorder la reconnaissance à l'entité étatique concernée. Le fait que cette dernière possède tous les attributs étatiques n'y change rien ; car, contrairement aux affirmations ambitieuses de Lauterpacht²³, l'existence d'une obligation de reconnaître en tant qu'Etat une entité répondant aux critères de l'Etat n'est pas constatée dans la pratique²⁴.

En effet, il est observé dans la pratique que les Etats retiennent leur reconnaissance pour des raisons qu'ils jugent opportunes envers une autre entité, même si celle-ci est reconnue par un très grand nombre d'Etats du monde et répond parfaitement aux critères classiques de l'Etat²⁵. L'Etat non-reconnaissant peut refuser ou s'abstenir de reconnaître une entité parce que celle-ci n'est pas un Etat selon son appréciation, mais il peut tout aussi mettre en avant ce prétexte pour justifier sa non-reconnaissance due en réalité à des considérations politiques ou à

²² CRAWFORD, James, *The Creation of States in International Law*, 2^{ème} édition, Oxford University Press, 2006, pp. 157-158 ; GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *Collective Responses to Illegal Acts in International Law : United Nations Action in the Question of Southern Rhodesia*, Martinus Nijhoff Publishers, 1990, pp. 273-275 ; TALMON, Stefan, *La non-reconnaissance collective des Etats illégaux*, Pedone, 2007, p. 41.

²³ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 6.

²⁴ DAILLIER, Patrick, FORTEAU, Mathias, PELLET, Alain, *op. cit.*, p. 624 ; VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 584 et p. 590 ; DUPUY, Pierre-Marie, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 2008, p. 98.

²⁵ Les conditions communément admises pour qu'une entité accède au statut étatique sont un territoire, une population et un gouvernement effectif et indépendant. Voir à cet égard, *infra*, Partie I, Titre I, Chapitre 1, Section 1, Le statut de l'entité discrétionnairement non-reconnue et répondant aux critères de l'Etat.

d'autres intérêts²⁶. Ainsi, le refus ou l'absence de reconnaissance d'une entité étatique par les Etats du monde peut résulter des conflits idéologiques, de l'indifférence géopolitique, ou des doutes sur sa viabilité²⁷. Il est à préciser qu'ici, la licéité internationale n'est pas en cause, et il n'y pas d'obstacle juridique à la reconnaissance de l'entité non-reconnue, qui reste potentiellement reconnaissable.

En principe, chaque Etat décide de reconnaître ou non une autre entité étatique d'une manière individuelle et pour son propre compte. Cependant, les Etats peuvent aussi décider d'accorder leur reconnaissance d'une manière concertée en suivant certains principes politiques, sans que cela n'affecte le caractère discrétionnaire de cette reconnaissance. Cela a notamment été le cas dans le cadre de la politique suivie par les Etats membres de la Communauté européenne concernant les nouveaux Etats émergents de la dissolution de l'Union soviétique et de la Yougoslavie²⁸.

La non-reconnaissance discrétionnaire est le type ordinaire et le plus fréquent de non-reconnaissance dans la pratique. La non-reconnaissance de l'Etat d'Israël par certains pays arabes, ou de la Corée du nord par beaucoup d'Etats du monde, sont des exemples contemporains de ce genre, et témoigne de la nature très politique et politisée de ce type de non-reconnaissance. Dans le passé, ce sont encore les divergences idéologiques, qui ont longtemps retardé les reconnaissances du gouvernement bolchévique de Russie, de la République démocratique allemande ou du gouvernement de la République populaire de Chine par le monde occidental. Actuellement, le refus d'un grand nombre d'Etats du monde de reconnaître le Kosovo rentre également dans la catégorie de la non-reconnaissance discrétionnaire.

II. La non-reconnaissance obligée

L'avis n° 10 de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie précise que « la reconnaissance constitue un acte discrétionnaire sous la seule réserve du respect dû aux normes impératives du droit international général... »²⁹. En effet, le

²⁶ ALMQVIST, Jessica, *op. cit.*, p. 171.

²⁷ WYLER, Eric, *op. cit.*, p. 20.

²⁸ Pour la déclaration de la Communauté européenne et de ses Etats membres relative aux lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux Etats en Europe orientale et en Union soviétique du 16 décembre 1991, voir CHARPENTIER, Jean, « La Déclaration des Douze sur la reconnaissance de nouveaux Etats », vol. 96, 1992, *Revue générale de droit international public*, pp. 343-355.

²⁹ PELLET, Alain, « L'activité de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie », *Annuaire français de droit international*, vol. 38, n° 1, 1992, p. 228.

caractère exclusivement discrétionnaire de la reconnaissance ou de la non-reconnaissance disparaît dans les cas où la violation des principes fondamentaux du droit international est en jeu. L'idée de réserver un traitement différent à la reconnaissance des actes ou des situations illicites est bien établie en droit international contemporain. Les principes dont la violation déclenche une obligation de non-reconnaissance concernent les normes essentielles du droit international, telles que l'interdiction du recours à la force, l'interdiction de l'apartheid et le respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ainsi, il est généralement accepté aujourd'hui que les Etats sont obligés par le droit international général à ne pas reconnaître les actes accomplis ou les situations obtenues en violation de ces principes, ainsi que les résultats de ces actes et situations.

Cependant, une obligation de non-reconnaissance peut également être mise en place par un groupe d'Etats et/ou dans le cadre d'une organisation internationale sous la forme d'une non-reconnaissance collective. Cette dernière peut concerner une multitude de situations, y compris le résultat d'une violation grave du droit international. Le fait que la non-reconnaissance d'une situation illicite soit demandée par un organe international dans le cadre d'une non-reconnaissance collective est très souvent rencontré dans la pratique. C'est pourquoi certains sceptiques se fondent sur cet argument pour nier l'existence d'une obligation de non-reconnaissance coutumière.

Il convient alors de s'attarder sur l'existence d'une obligation de non-reconnaissance en droit international général (A) avant d'analyser le cas de la non-reconnaissance collective (B), tout en précisant que ces deux situations de non-reconnaissance obligée se recoupent en général dans la pratique³⁰.

A. La non-reconnaissance obligée par le droit international général

Avant d'entreprendre la recherche relative à la place de l'obligation de non-reconnaissance en droit international général, il faut préciser que les règles peu nombreuses du droit international régissant la reconnaissance sont des normes coutumières dont l'application peut être modifiée par les traités³¹. Fait donc partie de ces rares coutumes dans le domaine de

³⁰ CRAWFORD, James, *op. cit.*, p. 160.

³¹ OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur, D., *Oppenheim's International Law*, Londres, Longmans, 1992, p. 128.

la reconnaissance, l'obligation de non-reconnaissance, qui a été consacrée et affirmée par divers textes internationaux (1), et confirmée par la pratique et la jurisprudence internationales (2).

1. L'émergence et l'affirmation de l'obligation de non-reconnaissance en droit international général

Les premières politiques de non-reconnaissance sont apparues au début du XIX^{ème} siècle quand la Sainte Alliance des monarchies européennes s'est résolue lors des Congrès de Vienne (1815) et de Troppau (1820) à ne pas reconnaître des gouvernements nés de la révolution et a refusé de reconnaître les anciennes colonies espagnoles devenues indépendantes en Amérique du sud, créant ainsi une doctrine de légitimité en matière de reconnaissance³². Une autre doctrine, proposée par le ministre des affaires étrangères de l'Equateur, M. Tobar, et adoptée par six Etats d'Amérique centrale, consistait à interdire de reconnaître les gouvernements établis par un coup d'Etat contre un régime constitutionnel³³. Cette idée a été reprise et soutenue plus tard par la politique de « constitutionnalisme » du président américain Wilson. Ces pratiques de non-reconnaissances motivées par la violation non pas d'une norme internationale mais d'une politique adoptée par un groupe d'Etats³⁴ sont restées plutôt régionales et n'ont pas fait long feu.

L'apparition d'une obligation juridique de non-reconnaissance d'abord en droit conventionnel puis en droit coutumier a démarré par l'expérience de la Société des Nations (SdN). En effet, il a été soutenu que l'article 10 du Pacte de la SdN, par lequel les membres de la Société « s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les membres de la Société », consacrait implicitement l'obligation de non-reconnaissance des acquisitions territoriales obtenues en violation de cette stipulation³⁵. La même conclusion a été tirée du Traité général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale signé à Paris le 27 août 1928³⁶. Selon l'article 1^{er} de ce traité, dit également Pacte de Paris ou Pacte Briand-Kellogg, les Etats contractants

³² BIERZANECK, Remigiusz, « La non-reconnaissance et le droit international contemporain », *Annuaire français de droit international*, vol. 8, n° 1, 1962, pp. 121.

³³ *Ibid.*, p. 123.

³⁴ DUGARD John, *Recognition and United Nations*, Cambridge, Grotius Publications, 1987, p. 25.

³⁵ ERICH, R., « La naissance et la reconnaissance des Etats », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 13, 1926-III, p. 456 ; CHEN, Ti Chiang, *The International Law of Recognition : with Special Reference to Practice in Great Britain and United States*, Londres, Stevens, 1951, pp. 417-418 ; DUGARD, John, *op. cit.*, p. 28.

³⁶ DUGARD, John, *op. cit.*, p. 29.

« condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux, et y renoncent en tant qu'instrument de la politique nationale dans leurs relations mutuelles »³⁷.

Lorsque le Japon a envahi la province chinoise de Mandchourie, et y a établi une entité fantôme, le Mandchoukouo, en 1931 ; le secrétaire d'Etat américain Stimson a élaboré sa fameuse note, qui est considérée comme le texte déclencheur du droit moderne de la non-reconnaissance³⁸. Dans cette note, qu'il a adressée aux gouvernements japonais et chinois le 7 janvier 1932, Stimson déclare que le gouvernement américain « n'a l'intention de reconnaître aucune situation ou accord qui pourraient être dus à des moyens contraires aux engagements et obligations du Pacte de Paris du 27 août 1928, auquel la Chine et le Japon sont parties aussi bien que les Etats Unis »³⁹. Cette prise de position, qui devait fonder la « doctrine Stimson » en droit de la reconnaissance, a été suivie d'une résolution de la SdN du 11 mars 1932, dans laquelle celle-ci déclare que « les membres de la Société sont tenus de ne reconnaître aucune situation, traité ou accord créé par des moyens contraire au Pacte de la Société des Nations ou au Pacte de Paris »⁴⁰. Une année plus tard, l'Assemblée de la SdN a adopté un rapport sur la base des conclusions de la Commission Lytton, établie, dès le 10 décembre 1931, par le Conseil de la SdN pour enquêter sur la situation en Mandchourie. Le rapport jugeait que la reconnaissance du régime en Mandchourie n'était pas « compatible avec les principes fondamentaux des obligations internationales existantes »⁴¹.

Durant cette première période de la doctrine de la non-reconnaissance, il n'était pas encore possible de parler d'une obligation de non-reconnaissance coutumière. En tout cas, dans le cas du Mandchoukouo, l'obligation des Etats de ne pas reconnaître les conséquences de l'occupation japonaise provenait des traités qu'ils avaient antérieurement conclus. Cependant, le principe général *ex injuria jus non oritur* était considéré comme une base juridique pour la

³⁷ Dans l'article 2 du pacte « les Hautes Parties contractantes reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits, de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre elles, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques ».

³⁸ DUGARD, John, *op. cit.*, p. 24.

³⁹ Le texte français in SALMON, Jean, *La reconnaissance d'Etat : quatre cas : Mandchoukouo, Katanga, Biafra, Rhodésie du sud*, Paris, Armand Colin, 1971, pp ; 69-70.

⁴⁰ Résolution de l'Assemblée du 11 mars 1932, *Journal officiel de la Société des Nations*, mars 1932, Supplément spécial n°101, p. 87.

⁴¹ Rapport préparé par la commission spéciale de l'Assemblée de la SdN en exécution de la résolution du 11 mars 1932 et adopté par l'Assemblée le 24 février 1933. Texte reproduit in SALMON, Jean, *La reconnaissance d'Etat : quatre cas : Mandchoukouo, Katanga, Biafra, Rhodésie du sud*, Paris, Armand Colin, 1971, p. 73.

doctrine de la non-reconnaissance⁴². En effet, il y avait une unanimité dans la doctrine pour refuser de reconnaître les droits créés par un acte contraire au droit international à l'auteur de cet acte illicite⁴³. Lauterpacht écrivait ainsi :

*“The construction of non-recognition is based on the view that acts contrary to international law are invalid and cannot become a source of legal rights for the wrongdoer. That view applies to international law one of ‘the general principles of law recognized by civilized nations’. The principle ex injuria jus non oritur is one of the fundamental maxims of jurisprudence. An illegality cannot, as a rule, become a source of legal right to the wrongdoer”*⁴⁴.

Par ailleurs, seule la violation de l'interdiction du recours à la force ; qui constituait, avec l'interdiction de l'esclavage, une norme identifiable comme « fondamentale » à l'époque⁴⁵ ; faisait l'objet d'une obligation de non-reconnaissance. Le principe de la non-reconnaissance des situations dues à l'usage illicite de la force s'est développé d'abord dans un cadre régional parmi les Etats américains. En effet, rappelé aux Etats intéressés par les républiques américaines à l'occasion du conflit de Chaco entre la Bolivie et le Paraguay⁴⁶ et celui de Leticia entre le Pérou et la Colombie⁴⁷, la non-reconnaissance des situations obtenues par le recours illicite à la force a été confirmée dans plusieurs instruments diplomatiques en Amérique : le traité de non-agression et de conciliation signé à Rio le 10 octobre 1933⁴⁸, la Déclaration sur les droits et devoirs des Etats adoptée à la VIIème conférence panaméricain de

⁴² DUGARD, John, RAIC, David, « The Role of Recognition in the Law and Practice of Secession » in KOHEN, Marcelo G., *Secession : international law perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 100.

⁴³ DUGARD, John, *Recognition and United Nations*, Cambridge, Grotius Publications, 1987, p. 132.

⁴⁴ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 420.

⁴⁵ DUGARD, John, *op. cit.*, p. 134.

⁴⁶ Les dix-neuf républiques américaines réunies à Washington ont déclaré : « The American nations ... declare that they will not recognize any territorial arrangement of this controversy which has not been obtained by peaceful means nor the validity of territorial acquisitions which may be obtained through occupation or conquest by force of arms ». Texte reproduit in VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 282.

⁴⁷ Le Conseil de la SdN a réaffirmé le principe à l'occasion de cette affaire en faisant une référence à la résolution de l'Assemblée du 11 mars 1932 concernant le Mandchoukouo., *Journal officiel de la Société des Nations*, 1933, p. 526.

⁴⁸ Par lequel les hautes parties contractantes déclarent qu'elles « ne reconnaîtront aucun arrangement territorial qui n'a pas été obtenu par des moyens pacifiques, ni la validité d'une occupation ou l'acquisition de territoires qui peuvent avoir été réalisées par la force ». Texte reproduit in SALMON, Jean, *op. cit.*, pp. 40-41.

Montévideo du 27 décembre 1933⁴⁹, la Déclaration de Lima du 22 décembre 1938⁵⁰, le préambule de la Convention de la Havane du 30 juillet 1940 sur l'administration provisoire des possessions européennes, l'article 17 de la Charte de l'Organisation des Etats américains de Bogota du 30 avril 1948, l'article 20 du protocole de Buenos Aires du 27 février 1967⁵¹.

Mais, c'est vraiment sous l'ère des Nations Unies que l'obligation de non-reconnaissance des situations contraires aux normes essentielles du droit international s'est établie dans le droit international général au plan universel. En premier lieu, l'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies, en vertu duquel « les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies », implique un devoir de non-reconnaissance des situations établies en violation de l'interdiction mentionnée à cet article. En effet, comme affirmé par Chen, « *it is hardly possible that recognition of illegal acquisitions could be compatible with the obligations against the use of force incorporated in the Charter of the United Nations* »⁵². En 1949, la Commission du droit international faisait plutôt acte de codification que de développement progressif en inscrivant à l'article 11 du projet de déclaration sur les droits et obligations des Etats, que « tout Etat a le devoir de s'abstenir de reconnaître toute acquisition territoriale faite par un autre Etat en violation » du principe de l'interdiction du recours à la force⁵³. L'Assemblée générale des Nations Unies n'a pas manqué d'affirmer le devoir de non-reconnaissance des situations contraires à ce principe dans plusieurs de ses résolutions, telles que la résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970⁵⁴, la résolution 3314

⁴⁹ Selon l'article 11 de la déclaration, « les Etats contractants établissent comme norme de conduite définitive l'obligation stricte de ne point reconnaître les acquisitions territoriales ou avantages spéciaux réalisés par la force... ». Texte reproduit in SALMON, Jean *op. cit.*, p. 55.

⁵⁰ « The pledge of non-recognition of situations arising from the foregoing conditions [conquest by force or by non-pacific means] is an obligation which cannot be avoided either unilaterally or collectively ». Texte reproduit in VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 283.

⁵¹ « Les conquêtes territoriales et les avantages spéciaux qui seront obtenus par la force ou n'importe quel autre moyen de coercition ne seront pas reconnus ». Texte reproduit in SALMON, Jean, *op. cit.*, pp. 41.

⁵² CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, pp. 418-419.

⁵³ Le projet de déclaration sur les droits et obligations des Etats est annexé à la résolution 375 (IV) de l'Assemblée générale des Nations Unies. Le texte du projet de déclaration est consultable sur http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/375%28IV%29&Lang=F. Consulté le 29 janvier 2016.

⁵⁴ Dans cette résolution, intitulée « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats », l'Assemblée générale proclame solennellement que « nulle acquisition territoriale obtenue par la menace ou l'emploi de la force ne sera reconnue comme légale ».

(XXIX) du 14 décembre 1974⁵⁵, la résolution 36/103 du 9 décembre 1981⁵⁶ ou encore la résolution 42/22 du 18 novembre 1987⁵⁷.

En ce qui concerne le cadre européen, parmi les textes qui consacrent le principe, on peut citer l'Acte final d'Helsinki de 1975⁵⁸, la Déclaration de la Communauté économique européenne concernant les « Lignes directrices sur la reconnaissance de nouveaux Etats en Europe orientale et en Union soviétique » du 16 décembre 1991⁵⁹ et les avis de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie⁶⁰.

L'obligation de non-reconnaissance, limitée au départ aux cas de la violation de l'interdiction du recours à la force, a vu son champ d'application s'étendre parallèlement à l'apparition et au développement de la notion de *jus cogens*. En effet, l'idée qu'il existerait certaines normes fondamentales d'une importance primordiale pour la communauté internationale portait en elle celle de l'existence d'une obligation de non-reconnaissance en cas de violation de telles normes. La différenciation normative parmi les règles du droit international a été initiée par la consécration de la notion des « normes impératives du droit international » dans l'article 53 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités⁶¹. Cette tendance a ensuite été approuvée par la Cour internationale de Justice à travers la notion

⁵⁵ L'article 5 § 3 de la résolution 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974, intitulée « Définition de l'agression » souligne que « aucune acquisition territoriale ni aucun avantage spécial résultant d'une agression ne sont licites ni ne seront reconnues comme tels ».

⁵⁶ Dans la partie cette résolution, intitulée « Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures », l'Assemblée général réaffirme « le droit et le devoir des Etats de ne pas reconnaître les situations créées par la menace ou l'emploi de la force ou par des actes qui constituent une violation du principe de non-intervention et de non-ingérence » (III, e).

⁵⁷ Selon la résolution 42/22 du 18 novembre 1987, intitulée « Déclaration sur le renforcement de l'efficacité du principe de l'abstention du recours à la menace ou à l'emploi de la force dans les relations internationales », « ne seront reconnues comme légales » ni l'acquisition ni l'occupation de territoire résultant du recours à la menace ou à l'emploi de la force.

⁵⁸ « Aucune occupation ou acquisition de cette nature [comportant un recours direct ou indirect à la force] ne sera reconnu comme légal ». Principe IV. Intégrité Territoriale des Etats, texte sur <https://www.osce.org/fr/mc/39502?download=true>. Consulté le 28 janvier 2016.

⁵⁹ « La Communauté et ses Etats membres ne reconnaîtront pas des entités qui seraient le résultat d'une agression. », Texte in *Revue générale de droit international public*, 1992, p. 261.

⁶⁰ Dans son avis n° 10, du 4 juillet 1992, la Commission explique que la reconnaissance est un acte discrétionnaire « sous la seule réserve du respect dû aux normes impératives du droit international général... », *Revue générale de droit international public*, 1993, p. 594.

⁶¹ L'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités se lit comme suit : « Est nul tout traité qui, au moment de sa conclusion, est en conflit avec une norme impérative du droit international général. Aux fins de la présente Convention, une norme impérative du droit international général est une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des Etats dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise et qui ne peut être modifiée que par une nouvelle norme du droit international général ayant le même caractère ».

d'obligation *erga omnes* dans son arrêt *Barcelona Traction*⁶². La normativité graduelle en droit international a définitivement été confirmée par l'introduction d'un cas de responsabilité aggravée pour « violations graves d'obligations découlant des normes impératives du droit international » dans le projet d'articles de la Commission du droit international (CDI) sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite⁶³. Bien évidemment, cette affirmation des normes péremptoires du droit international devrait avoir des conséquences sur l'obligation de non-reconnaissance. Ainsi, l'article 41 du projet d'articles de la CDI sur la responsabilité de l'Etat tire la conséquence de cette évolution en soulignant qu'« aucun Etat ne doit reconnaître comme licite une situation créée par une violation grave au sens de l'article 40... », ce qui constitue selon la CDI la « réaction minimum requise de la part des Etats aux violations graves » des règles fondamentales du droit international⁶⁴.

Il est donc aujourd'hui possible d'affirmer avec certitude qu'une obligation de non-reconnaissance naît à chaque violation d'une norme impérative du droit international⁶⁵. L'établissement d'une liste exhaustive des normes de *jus cogens* serait difficile et sujette à controverse. Cependant, les normes impératives dont la violation peut donner naissance à une obligation de non-reconnaissance ont été identifiées dans les cas récents de l'obligation de non-

⁶² « Une distinction essentielle doit en particulier être établie entre les obligations des Etats envers la communauté internationale dans son ensemble et celles qui naissent vis-à-vis d'un autre Etat dans le cadre de la protection diplomatique. Par leur nature même, les premières concernent tous les Etats. Vu l'importance des droits en cause, tous les Etats peuvent être considérés comme ayant un intérêt juridique à ce que ces droits soient protégés ; les obligations dont il s'agit sont des obligations *erga omnes* ». Selon la Cour internationale de Justice, les obligations *erga omnes* « découlent par exemple, dans le droit international contemporain, de la mise hors la loi des actes d'agression et du génocide mais aussi des principes et des règles concernant les droits fondamentaux de la personne humaine, y compris la protection contre la pratique de l'esclavage et la discrimination raciale. », *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, arrêt du 5 février 1970, *C.I.J. Recueil 1970*, p. 32, par. 33 et 34.

⁶³ L'article 40 § 1 du projet d'articles de la CDI sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites se lit comme suit : « Le présent chapitre s'applique à la responsabilité internationale qui résulte d'une violation grave par l'État d'une obligation découlant d'une norme impérative du droit international général. », *Rapport de la CDI*, 53^{ème} session, A/56/10(2001), p. 303. Texte sur http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/french/commentaries/9_6_2001.pdf. Consulté le 28 janvier 2016.

⁶⁴ Commentaire de l'article 41 in *Rapport de la CDI*, 53^{ème} session, A/56/10(2001), p. 311.

⁶⁵ DUGARD, John, *Recognition and United Nations*, Cambridge, Grotius Publications, 1987, p. 135.

reconnaissance⁶⁶ de la manière suivante⁶⁷ : l'interdiction du recours à la force⁶⁸, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes⁶⁹ et l'interdiction de la discrimination raciale⁷⁰.

Il est essentiel de préciser ici que le caractère unilatéral d'une création étatique par sécession ne peut pas donner lieu à une obligation de non-reconnaissance. En effet, même si la licéité des déclarations unilatérales d'indépendance faites par une entité sécessionniste en violation du principe de l'intégrité territoriale d'un Etat est très controversée aujourd'hui, il ne s'agit certainement pas d'une norme de *jus cogens* qui peut déclencher une obligation de non-reconnaissance. Cela est mis en exergue dans l'avis consultatif sur le Kosovo par la Cour internationale de Justice (CIJ) dans les termes suivants :

“Plusieurs participants ont invoqué des résolutions par lesquelles le Conseil de sécurité a condamné certaines déclarations d'indépendance: voir, notamment, les résolutions 216 (1965) et 217 (1965) du Conseil de sécurité concernant la Rhodésie du Sud, la résolution 541 (1983) du Conseil de sécurité concernant le nord de Chypre et la résolution 787 (1992) du Conseil de sécurité concernant la Republika Srpska.

La Cour relève cependant que, dans chacun de ces cas, le Conseil de sécurité s'est prononcé sur la situation telle qu'elle se présentait concrètement lorsque les déclarations d'indépendance ont été faites ; l'illicéité de ces déclarations découlait donc non de leur caractère unilatéral, mais du fait que celles-ci allaient ou seraient allées de pair avec un recours illicite à la force ou avec d'autres violations graves de normes de droit international général, en particulier de nature impérative (*jus cogens*). Or, dans le cas du Kosovo, le Conseil de sécurité n'a jamais pris une telle position. Selon la Cour, le caractère exceptionnel des résolutions susmentionnées semble confirmer qu'aucune interdiction générale des déclarations unilatérales d'indépendance ne saurait être déduite de la pratique du Conseil de sécurité”⁷¹.

Dès lors, une obligation de non-reconnaissance naît lorsqu'une déclaration d'indépendance *va de pair* avec une violation grave d'une norme de *jus cogens*. Cette

⁶⁶ Peuvent être citées parmi ces cas, la non-reconnaissance de la Rhodésie du sud, la non-reconnaissance de la présence sud-africaine en Namibie après la révocation du mandat de l'Afrique du sud sur ce territoire, la non-reconnaissance de l'annexion du Golan par l'Israël, la non-reconnaissance des bantoustans de l'Afrique du sud, la non-reconnaissance de la République turque de Chypre nord et la non-reconnaissance de l'annexion du Koweït par l'Irak.

⁶⁷ DUGARD, John, *op. cit.*, pp. 152-163.

⁶⁸ La Cour internationale de Justice (CIJ) constate, dans son arrêt *Nicaragua*, l'*opinio juris* pour considérer l'interdiction de l'emploi de la force comme une règle de *jus cogens*., *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt. *C.I.J. Recueil*, 1986, pp. 100-101, par. 188-190.

⁶⁹ La CIJ a précisé qu'aujourd'hui le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes était un droit opposable *erga omnes*., *Timor oriental (Portugal c. Australie)*, arrêt, *C. I. J. Recueil* 1995, p. 102, par. 29).

⁷⁰ Citée parmi les obligations *erga omnes* par la CIJ dans l'arrêt *Barcelona Traction. Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, arrêt du 5 février 1970, *C.I.J. Recueil* 1970, p. 32, par. 34

⁷¹ *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, avis consultatif, *C.I.J. Recueil* 2010, pp. 437-438, para. 81.

déclaration devient aussi illégale, si elle vient consacrer ou consolider une situation établie en violation d'une norme fondamentale du droit internationale⁷². Il s'ensuit que le principe de l'intégrité territoriale des Etats, pris isolement, ne peut pas être considéré comme une norme qui interdit les déclarations d'indépendance, et dont la violation entraîne une obligation de non-reconnaissance d'une entité sécessionniste⁷³. La CIJ précise d'ailleurs dans le paragraphe précédent que la portée du principe de l'intégrité territoriale est limitée à la sphère des relations interétatiques⁷⁴.

Il convient de conclure que l'obligation de non-reconnaissance, quoiqu'elle puisse être spécialement prévue par des conventions internationales ou évoquée dans des décisions - même contraignantes - des organisations internationales, a sa place incontestable dans le droit international général. La majorité des auteurs sont d'accord pour reconnaître le fondement coutumier de l'obligation de non-reconnaissance, les contestations doctrinales devenant de plus en plus rares et faibles⁷⁵.

2. La confirmation de l'obligation de non-reconnaissance coutumière par la pratique et la jurisprudence internationales

L'adoption par l'Assemblée de la Société des Nations (SdN) avec une majorité significative de la résolution du 11 mars 1932 condamnant toute situation contraire au pacte de la SdN et au Pacte de Paris était certes une victoire de la doctrine Stimson, et annonçait la naissance d'une règle coutumière de l'obligation de non-reconnaissance⁷⁶. Cette naissance a toutefois été avortée par la pratique précédant la deuxième guerre mondiale avant de s'imposer finalement un peu plus tard. En effet, la SdN a non seulement failli à obtenir une non-

⁷² VIDMAR, Jure, "Unilateral declarations of independence in international law", in FRENCH, Duncan (eds.), *Statehood and Self-Determination: reconciling tradition and modernity in international law*, Cambridge, New-York, Cambridge University Press, 2013, p. 69.

⁷³ *Ibid.* p. 75.

⁷⁴ *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 2010, pp. 437, para. 80.

⁷⁵ A part le déni de son fondement coutumier (CHARPENTIER, Jean, *op. cit.*, 1956, p. 223 ; BOLLECKER, Brigitte, « L'avis consultatif du 21 juin 1971 dans l'affaire de la Namibie (sud-ouest africain) », *Annuaire français de droit international*, vol. 17, 1971, pp. 322-323 ; VERHOEVEN, Joe, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 70), il a été reproché à l'obligation de non-reconnaissance son incompatibilité avec la structure de l'ordre juridique international (VERHOEVEN, Joe, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine : les relations publiques internationales*, Paris, Pedone, 1975, p. 588 ; BELAÏCH, Fabrice, *La non-reconnaissance des situations internationalement illicites*, thèse de doctorat, Université Paris II, 1997, p. 125) et son inefficacité (VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 288 et 767 ; BELAÏCH, Fabrice, *op. cit.*, p. 271).

⁷⁶ TURNS, David, *op. cit.*, p. 124.

reconnaissance totale du Mandchoukouo⁷⁷ ; mais, elle est également restée impuissante, par la suite, pour condamner l'annexion de l'Ethiopie par l'Italie en 1936 en laissant chaque Etat maître de sa décision⁷⁸. Ainsi, une très grande majorité des Etats a reconnu *de jure* l'annexion italienne. De la même manière, l'*anschluss* de l'Autriche en 1938 et de la Tchécoslovaquie en 1939 par l'Allemagne ainsi que l'annexion de l'Albanie par l'Italie, malgré des protestations, n'ont pas fait l'objet d'une politique générale de non-reconnaissance, et ont même été reconnus *de facto* par la plupart des puissances européennes⁷⁹.

C'est la pratique suivie durant et après la deuxième guerre mondiale qui est venue compléter l'*opinio juris* relative à l'obligation de non-reconnaissance dans son évolution vers une norme coutumière. Ainsi, la partition de la Pologne entre l'Allemagne et l'URSS a été frappée d'une non-reconnaissance universelle⁸⁰. De même, l'annexion des trois Etats baltes, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, par l'Union soviétique en 1940 n'a pas été reconnue *de jure* par la grande majorité des Etats⁸¹. C'est pourquoi, après la dissolution de l'URSS, les Etats tiers n'ont pas considéré nécessaire de procéder à une nouvelle reconnaissance des Etats baltes, refusant l'argument de leur extinction par l'occupation soviétique⁸².

La véritable poussée de l'obligation de non-reconnaissance dans la pratique s'est réalisée sous l'impulsion des Nations Unies. En effet, les organes principaux des Nations Unies ont demandé aux Etats de ne pas reconnaître la sécession de la Rhodésie du Sud de la Couronne

⁷⁷ Les Etats suivants ont reconnu l'Etat de Mandchoukouo : El Salvador (1934), L'Italie (1937), l'Espagne (1937), l'Allemagne (1938), la Pologne (1938), la Hongrie (1939), la Roumanie (1939) et la Finlande (1941)., LANGER, Robert, *Seizure of Territory. The Stimson Doctrine and Related Principles in Legal Theory and Diplomatic Practice*, Greenwood Press, 1969, pp. 123-125.

⁷⁸ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 418.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 399-400.

⁸⁰ MAREK, Krystyna, *Identity and Continuity of States in Public International Law*, 2ème édition, Genève, Droz, 1968, pp. 438-439.

⁸¹ Si toute reconnaissance de l'annexion des Etats baltes a été refusée par beaucoup d'Etat, dont les Etats Unis et la majorité des Etats latino-américains ; la tension prolongée entre le fait et le droit a obligé beaucoup d'autres, dont la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, la Suède, la Suisse, le Canada et l'Argentine, à reconnaître *de facto* l'incorporation des Etats baltes dans l'Union soviétique., VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 307.

⁸² Le ministre des affaires étrangères de la France a expliqué la situation des Etats baltes comme suit : « La position de principe de non-reconnaissance de l'annexion a également une conséquence juridique : la reconnaissance par la France des Etats baltes est toujours valide. » *in* Réponse à Q. E. Hamel, n° 9885, *JO Sén. Q.*, 26 juillet 1990, p. 1368. Dans la même logique, les Etats baltes n'ont juridiquement jamais cessé d'être membres des organisations internationales dont ils étaient membres avant 1940 ; par exemple ils sont toujours restés membres de l'Organisation internationale de travail., MAUPAIN, Francis, « La succession à l'OIT » *in* *Dissolution, continuation et succession en Europe de l'Est : succession d'Etats et relations économiques internationales*, sous la direction de BASTID-BURDEAU, Geneviève et STERN, Brigitte, Paris, Montchrestien, 1994, pp. 117-118.

britannique, proclamée le 11 novembre 1965 par le régime raciste de Ian Smith⁸³ ; les « *bantoustans* » de l’Afrique du sud créés comme un prolongement de la politique d’apartheid de cette dernière à la fin des années 1970⁸⁴ ; la République turque de Chypre nord (RTCN) proclamée le 15 novembre 1983 suite à l’occupation turque à Chypre⁸⁵ ; l’annexion du Jérusalem-Est⁸⁶ en 1967 et du Golan⁸⁷ en 1972 par l’Israël ; et encore l’annexion du Koweït par l’Irak en 1991⁸⁸.

⁸³ Déjà, avant la proclamation de l’indépendance, l’Assemblée générale des Nations Unies, par sa résolution 2022 (XX) du 5 novembre 1965, avait appelé tous les Etats à ne reconnaître « aucun gouvernement de la Rhodésie du sud qui ne serait pas représentatif de la majorité du peuple » (§ 9). Le lendemain de la déclaration d’indépendance de Ian Smith, le Conseil de sécurité a condamné « la déclaration unilatérale d’indépendance proclamée par une minorité raciste en Rhodésie du sud » dans sa résolution 216 (S/RES 216 du 12 novembre 1965, § 1) ; et par sa résolution 217, il a prié tous les Etats « de ne pas reconnaître cette autorité illégale et de n’entretenir avec elle aucune relation diplomatique ou autre » (S/RES 217 du 20 novembre 1965, § 3 et 6. Le Conseil de sécurité a adopté, jusqu’au règlement de cette question, une série de résolutions dans lesquelles il a décrété des sanctions économiques et autres contre la Rhodésie, tout en réaffirmant le caractère illégal de la déclaration d’indépendance et le principe de non-reconnaissance (cf. les S/RES 221 (1966), 232 (1966), 253 (1968), 277 (1970), 288 (1970), 314 (1972), 318 (1972), 320 (1972), 333 (1973), 388 (1976), 409 (1977), 415 (1977), 423 (1978), 437 (1978), 445 (1979), 448 (1979), 460 (1979) et 463 (1980)).

⁸⁴ L’octroi forcée de l’indépendance par l’Afrique du Sud aux quatre *bantoustans*, Transkei (1976), Bophuthatswana (1977), Venda (1979) et le Ciskei (1981) ont été condamnées dans les résolutions de l’Assemblée générale et du Conseil de sécurité. L’Assemblée générale a ainsi déclaré la proclamation de l’indépendance du Transkei « nulle et non avenue » et a demandé à tous les gouvernements de refuser de reconnaître cette entité et de s’abstenir d’avoir des rapports avec elle (A/RES 31/6 A(1976), décision endossée ensuite par les résolutions 402 (1976) et 407 (1977) du Conseil de sécurité. Voir aussi les A/RES 3411D (XXX) (1975), 32/105N (1977), 37/69A (1982) et les déclarations du Conseil de sécurité du 21 septembre 1979 (S/13549) et du 15 décembre 1981 (S/14794) qualifiant de « totalement invalides » les déclarations d’indépendance du Venda et du Ciskei.

⁸⁵ Le 20 juillet 1974 la Turquie a envahi la partie nord de l’île de Chypre en réponse à une tentative de coup d’Etat visant le rattachement de l’île à la Grèce, sans quoi la communauté chypriote turque n’aurait jamais pu espérer une sécession. Le Conseil de sécurité a considéré la proclamation de l’indépendance de la République turque de Chypre nord comme « juridiquement nulle » et a demandé « à tous les Etats de ne pas reconnaître d’autre Etat chypriote que la République de Chypre » dans sa résolution 541 du 18 novembre 1983 (S/RES 541, § 2 et 7), et a réaffirmé ces principes dans sa résolution 550 du 11 mai 1984 (S/RES 550, § 2).

⁸⁶ Le Conseil de sécurité et l’Assemblée générale ont condamné les mesures du gouvernement israélien visant à mettre Jérusalem-Est sous sa juridiction par des résolutions successives, et ont demandé leur non-reconnaissance. Voir les résolutions 252 (1968), 267 (1969), 298 (1971), 446 (1979), 465 (1980), 480 (1980) du Conseil de sécurité et les résolutions 2253 (ES-V) (1967), 2254 (ES-V) (1967), 31/106A (1976), 33/113 (1978), 36/120 E (1981), 37/123C (1982), 39/146C (1984) de l’Assemblée générale.

⁸⁷ L’annexion du Golan en 1981 par Israël qui avait occupé ce territoire syrien pendant la guerre des six jours en 1967, a suscité la résolution 497 (1981) du Conseil de sécurité et les résolutions 37/123A (1982), 36/226A (1981) et 39/146A (1984) de l’Assemblée générale qui ont condamné cette action comme illicite.

⁸⁸ Le Conseil de sécurité a déclaré par sa résolution S/RES 662 du 9 août 1990 que l’annexion du Koweït par l’Irak « n’a aucun fondement juridique et est nulle et non avenue », et a demandé « à tous les Etats, organisations internationales et institutions spécialisées de ne pas reconnaître cette annexion et de s’abstenir de toute mesure et de tout contact qui pourraient être interprétés comme une reconnaissance implicite de l’annexion ».

Néanmoins, le fait qu'une obligation de non-reconnaissance soit demandée et mise en œuvre par les résolutions d'une organisation internationale n'affecte en rien l'existence d'une obligation coutumière de non-reconnaissance. En effet, une organisation internationale peut non seulement créer par la voie de résolutions contraignantes une obligation de non-reconnaissance indépendante de toute obligation coutumière de non-reconnaissance ; mais elle peut également exécuter une obligation coutumière de non-reconnaissance dans son cadre institutionnel. En ce qui concerne plusieurs des affaires citées ci-dessus, la non-reconnaissance est demandée au moyen des résolutions non-contraignantes - résolutions de l'Assemblée générale, résolutions du Conseil de sécurité non-adoptées sous le chapitre VII des Nations Unies⁸⁹, ou simples déclarations de la présidence du Conseil de sécurité⁹⁰ -, et dans chacune d'entre elles, la violation d'une norme péremptoire du droit international peut être identifiée⁹¹. Dans ces affaires, les résolutions du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale étaient donc de nature déclaratoire⁹². Cependant, la résolution d'une organisation internationale peut servir à lever toute incertitude en ce qui concerne la violation d'une norme péremptoire créant une obligation coutumière de non-reconnaissance, et à faciliter la coordination de cette dernière⁹³. Elle peut contribuer par ailleurs à l'accession d'autres normes dans la catégorie des normes fondamentales dont la violation déclencherait une obligation de non-reconnaissance en droit international général.

La Cour internationale de Justice (CIJ) s'est penchée pour la première fois sur le principe de non-reconnaissance dans son avis consultatif sur la Namibie⁹⁴, dans lequel elle a constaté

⁸⁹ Les résolutions 541 et 550 du Conseil de sécurité concernant la RTCN ne sont pas adoptées sous le chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

⁹⁰ Les déclarations du Conseil de sécurité du 21 septembre 1979 (S/13549) et du 15 décembre 1981 (S/14794) concernant le Venda et le Ciskei.

⁹¹ DUGARD, John, *Recognition and United Nations*, Cambridge, Grotius Publications, 1987, p. 163. Selon Dugard, la norme de *jus cogens* violée dans les affaires de la RTCN, du Jérusalem-est et du Golan est l'interdiction du recours à la force ; dans les affaires de la Rhodésie, des *bantoustans*, et de la Namibie, l'interdiction de la discrimination raciale ; et encore dans les affaires de la Rhodésie, des *bantoustans*, de la RTCN et de la Namibie, le droit à l'autodétermination. *Ibid.*, p. 154.

⁹² *Id.*, *The Secession of States and their Recognition in the Wake of Kosovo*, The Hague Academy of International Law, 2013, p. 82.

⁹³ TALMON, Stefan, « The Duty not to 'Recognize as Lawful' a Situation Created by the Illegal Use of Force or Other Serious Breaches of a *Jus Cogens* Obligation : an Obligation without Real Substance ? » in TOMUSCHAT, Christian/THOUVENIN, Jean Marc (eds.), *Fundamental Rules of International Legal Order : Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, Leiden, 2006, p. 113.

⁹⁴ *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif, C.I.J. Recueil, 1971, p. 16. Suite à la terminaison du mandat de l'Afrique du sud en Namibie par la résolution 2145 (XXI) du 27 octobre 1966 de l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité a déclaré, dans sa résolution 276 du 30 janvier 1970, la présence continue des autorités sud-africaines en Namibie illégale,

que « les Etats membres des Nations Unies [avaient] l'obligation de reconnaître l'illégalité et le défaut de validité du maintien de la présence sud-africaine en Namibie »⁹⁵. Pourtant, cet avis reste ambigu sur le fondement juridique de l'obligation de non-reconnaissance qu'elle énonce ; « car, tantôt la Cour semble déduire le devoir de non-reconnaissance 'de la Charte des Nations Unies et du droit international général'⁹⁶, tantôt 'des paragraphes 2 et 5 de la résolution 276 (1970)'⁹⁷ » du Conseil de sécurité⁹⁸. D'ailleurs, les juges Petrén et Onyeama, tout en étant en accord avec la Cour sur l'illégalité de la présence de l'Afrique du sud en Namibie, ont soutenu dans leurs opinions individuelles que la résolution 276 n'était pas contraignante et qu'en l'espèce les Etats étaient liés seulement par des règles coutumières de non-reconnaissance⁹⁹.

L'expression non-équivoque par la Cour de l'existence d'une obligation coutumière de non-reconnaissance est apparue dans son avis consultatif sur le *Mur*¹⁰⁰. En effet, dans cet avis consultatif, la Cour, a, dans un premier temps, relevé la violation par Israël de certaines obligations *erga omnes*, telles que le respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et un grand nombre des règles du droit humanitaire¹⁰¹. Elle a ensuite reconnu que « vu la nature et l'importance des droits et obligations en cause, [...] tous les Etats [étaient] dans l'obligation de ne pas reconnaître la situation illicite découlant de la construction du mur dans le territoire palestinien occupé [...] »¹⁰², et ce sans qu'il y ait une résolution d'un organe des Nations Unies qui demande la non-reconnaissance en l'espèce.

Avant l'affaire du *Mur*, le Juge Skubiszewski avait attiré l'attention sur la place de l'obligation de non-reconnaissance en droit international général dans son opinion dissidente à l'arrêt *Timor Oriental* de la CIJ¹⁰³. Constatant que « le principe de non-reconnaissance fait

et a demandé à tous les Etats de s'abstenir de toute relation avec le gouvernement sud-africain qui pourrait être interprété comme la reconnaissance de l'administration sud-africaine en Namibie. Le Conseil de sécurité a également demandé à la CIJ un avis consultatif sur les conséquences de la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie.

⁹⁵ *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif, C.I.J. Recueil, 1971, p. 54, § 119.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 55, § 121.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 55, § 123.

⁹⁸ BOLLECKER, Brigitte, *op. cit.*, p. 323.

⁹⁹ Avis consultatif sur la Namibie, C.I.J. Recueil 1971, pp. 133-137 (Juge Petrén) ; pp. 147-149 (Juge Onyeama).

¹⁰⁰ *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, avis consultatif, C.I.J. Recueil, 2004, p. 136.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 199, par. 156-157-158.

¹⁰² *Ibid.*, p. 200, par. 159.

¹⁰³ *Timor oriental (Portugal c. Australie)*, arrêt, C.I.J. Recueil 1995, p. 90.

aujourd'hui partie du droit international général »¹⁰⁴, l'éminent juge n'a pas hésité à affirmer que « [...] l'obligation de ne pas reconnaître une situation créée par l'emploi illicite de la force ne découl[ait] pas uniquement d'une décision du Conseil de sécurité prescrivant la non-reconnaissance et qu'il s'agi[ssait] d'une règle directement applicable »¹⁰⁵. Il est à noter également que la sentence arbitrale du 14 février 1997 concernant le *Différend relatif à la région de Brcko (République Sprska c. Fédération de Bosnie Herzégovine)* a considéré que la doctrine de la non-reconnaissance faisait partie du droit positif, et s'appliquait dans l'affaire soumise au tribunal arbitral¹⁰⁶.

Force est de constater que la pratique internationale concernant l'obligation de non-reconnaissance se concentre exclusivement sur la non-reconnaissance des situations créées par la violation de certaines règles de *jus cogens*, à savoir, l'interdiction du recours à la force, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et l'interdiction de la discrimination raciale. Cependant, cela ne devrait pas conduire à mettre en cause l'existence d'une obligation générale de non-reconnaissance en droit international général ; car tout simplement la question de la reconnaissance des situations établies en violation d'autres normes péremptoires, telles que l'interdiction de la traite, du génocide ou du traitement inhumain, ne s'est pas posée en pratique. D'ailleurs, il pourrait difficilement en aller autrement dans la mesure où l'objet de la non-reconnaissance n'existe pas dans la plupart des cas de violation de ces règles fondamentales.

Dès lors, il ne fait aucun doute aujourd'hui que l'obligation de non-reconnaissance des situations contraires aux règles impératives du droit international trouve sa place en droit international général, et que les Etats sont individuellement tenus de ne pas reconnaître ces situations illicites, même en l'absence d'une politique de non-reconnaissance collective prévue par un traité ou décidée par une résolution contraignante d'une organisation internationale.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 262.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 263.

¹⁰⁶ « As developed in modern times, the non-recognition doctrine – providing that an act in violation of a norm having the character of *jus cogens* is illegal and therefore null and void – is based in part on the principle *ex injuria jus non oritur*, according to which acts contrary to international law cannot become a source of legal rights for a wrongdoer. The international community and international tribunals have applied the non-recognition doctrine in cases where an entity seeks, through aggression in violation of international law, to acquire territory with the aim of effecting a change in sovereignty over that territory ». Texte in *International Legal Materials*, vol. 36 (2), 1997, § 77.

B. La non-reconnaissance obligée par un traité ou par la décision d'une organisation internationale : la non-reconnaissance collective

Lorsque plusieurs Etats recourent collectivement et d'une manière coordonnée à une politique de non-reconnaissance à l'égard d'une situation qui ne leur convient pas, il s'agit d'une non-reconnaissance collective. Ce type de non-reconnaissance peut s'appuyer sur n'importe quel motif que leurs auteurs jugent opportun. Non seulement la violation d'une norme de droit international, mais également toutes raisons extra-juridiques peuvent être à l'origine d'une non-reconnaissance collective. Cependant, les Etats présentent en général leur non-reconnaissance collective comme une réaction ou une sanction à un acte qu'ils jugent illicite¹⁰⁷. La non-reconnaissance par les Etats européens de la Sainte-Alliance des gouvernements et des Etats révolutionnaires constitue un exemple de la non-reconnaissance collective au XIXème siècle.

Il est de pratique courante au XXème siècle qu'une non-reconnaissance collective soit coordonnée et mise en œuvre au sein d'une organisation internationale à vocation universelle. Initiées par l'appel à la non-reconnaissance du Mandchoukouo par la Société des Nations, les politiques de non-reconnaissance collective ont été utilisées à l'époque des Nations Unies dans plusieurs affaires, à l'instar des affaires de la Rhodésie du sud, de la Namibie, des *bantoustans* et de la RTCN. Il faut constater que les Nations Unies font appel à l'instrument de la non-reconnaissance collective souvent lorsqu'il y a une violation d'une norme impérative du droit international, faisant ainsi coïncider sa non-reconnaissance collective avec l'obligation de non-reconnaissance coutumière¹⁰⁸. Ainsi, dans son avis consultatif sur le Kosovo, la Cour internationale de Justice a observé, à propos des résolutions 216 (1965) et 217 (1965) du Conseil de sécurité concernant la Rhodésie du Sud, la résolution 541 (1983) concernant le nord de Chypre et la résolution 787 (1992) concernant la Republika Srpska condamnant les déclarations d'indépendance de ces entités, que « celles-ci allaient ou seraient allées de pair avec un recours

¹⁰⁷ « While history is not lacking in examples of cases in which States, either individually or collectively, have resorted to non-recognition for purely selfish political reasons, it is important to emphasize that non-recognition has generally been justified as a sanction against an illegal act. », DUGARD, John, *Recognition and United Nations*, Cambridge, Grotius Publications, 1987, p. 25.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 163. « La plupart des injonctions à ne pas reconnaître ont jusqu'ici concerné des Etats qui furent établis en violation du droit international ou la création même enfreignait sérieusement le droit international, c'est-à-dire des Etats qui peuvent être considérés comme 'illégaux'. », TALMON, Stefan, *La non-reconnaissance collective des Etats illégaux*, Pedone, 2007, p. 5.

illicite à la force ou avec d'autres violations graves de normes de droit international général, en particulier de nature impérative (*jus cogens*) »¹⁰⁹.

Cependant, si une politique de non-reconnaissance collective ne fait pas suite à la violation d'une norme de *jus cogens*, cette non-reconnaissance trouve sa base juridique seulement dans l'acte –traité ou résolution d'une organisation internationale– par lequel elle est demandée. Alors, une obligation de non-reconnaissance ne naît que si cette base juridique est obligatoire à l'égard de ses destinataires.

Après avoir décrit ainsi les types de non-reconnaissances et leurs caractéristiques en droit international, il convient maintenant de s'intéresser aux questions juridiques posées par la non-reconnaissance dans l'ordre international. Presque tous les auteurs sont unanimes pour considérer que la question la plus fondamentale que pose la reconnaissance est celle qui porte sur ses effets juridiques¹¹⁰. La même conclusion est également valable concernant la non-reconnaissance, car « *they [la reconnaissance et la non-reconnaissance] are two sides of the same problem* »¹¹¹. Il apparaît que, concernant les effets de la (non) reconnaissance sur l'existence de l'Etat, les débats doctrinaux se sont attachés à étudier des questions extrêmement théoriques, sans vraiment s'intéresser aux questions concrètes, pourtant très nombreuses et riches d'enseignement¹¹².

Pourtant, la question des effets d'une politique de non-reconnaissance ou de l'obligation de non-reconnaissance sur la situation d'une entité étatique non-reconnue et sur les rapports qui sont susceptibles d'exister entre cette entité et les Etats non-reconnaissants mérite d'être traitée. En effet, cette question s'est posée très fréquemment, concernant, par exemple, le

¹⁰⁹ *Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo*, avis consultatif, *C.I.J. Recueil* 2010, p. 437, para. 81.

¹¹⁰ « La question de l'effet de la reconnaissance domine toutes les autres questions sur la reconnaissance, car elle contribue à préciser la nature de la société internationale. », CAVARE, Louis, *Le droit international public positif*, 3^{ième} éd., Paris, Pedone, 1967, p. 339 ; « Les effets juridiques de la reconnaissance sont le cœur du problème de la reconnaissance comme acte juridique. », VERHOEVEN, Joe, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine : les relations publiques internationales*, Paris, Pedone, 1975, p. 667.

¹¹¹ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 134.

¹¹² VERHOEVEN, Joe, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 70. Concernant l'obligation de non-reconnaissance, Christakis fait le même constat : « La question du contenu précis du devoir de non-reconnaissance n'a que très peu occupé la doctrine jusqu'à présent. », CHRISTAKIS, Théodore, « L'obligation de non-reconnaissance des situations créées par le recours illicite à la force ou d'autres actes enfreignant des règles fondamentales » in TOMUSCHAT, Christian/THOUVENIN, Jean-Marc (eds.), *Fundamental Rules of International Legal Order : Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, Leiden, 2006, p. 129.

Mandchoukouo, le Katanga, le Biafra, la Rhodésie du sud, les bantoustans de l’Afrique du sud, la République démocratique allemande, la Tchétchénie, l’Érythrée et la Republika Srpska Krajina. Cette problématique présente un intérêt indéniable de nos jours, vu le nombre très important d’entités étatiques totalement ou partiellement non-reconnues qui existent dans le monde actuel. Ainsi, par exemple, il est possible de citer, à titre d’entités non-reconnues contemporaines, le Kosovo, reconnu actuellement par 111 Etats membres de l’Organisation des Nations Unies (ONU)¹¹³, mais dont la reconnaissance est refusée par un nombre important d’autres Etats ; la République arabe Sahraouie démocratique, reconnue par 32 Etats¹¹⁴ ; Taïwan, reconnu par 22 pays¹¹⁵ ; l’Abkhazie et l’Ossétie du sud, reconnues seulement par 6 Etats¹¹⁶ ; la République turque de Chypre nord, qui n’est reconnue que par la Turquie ; ainsi que la République moldave de Transnistrie, le Haut Karabagh et le Somaliland, qui ne sont reconnues par aucun pays membre de l’ONU¹¹⁷.

A partir du moment où une entité étatique fait sécession et déclare son indépendance, il n’y a que trois issues possibles pour elle : soit elle finira par obtenir sa reconnaissance internationale, du moins par un nombre important d’Etats ; soit elle réintégrera son Etat d’origine, soit elle sera annexée par un Etat tiers, très souvent par son Etat protecteur. Mais, pendant la période où elle poursuivra son existence dans la non-reconnaissance, il importe de déterminer l’encadrement de sa situation juridique par le droit international vis-à-vis des acteurs de l’ordre international, et les conséquences de la non-reconnaissance sur elle et sur sa population.

Le refus de la reconnaissance peut avoir des conséquences importantes, notamment à l’égard des personnes vivant sur le territoire de l’entité non-reconnue. En effet, surtout face à une politique collective de non-reconnaissance de la part d’un nombre très important d’Etats, la population de l’entité non-reconnue risque de rester dans un profond isolement politique et économique et d’en souffrir gravement, ce qui n’est en principe pas l’effet recherché par ladite politique. Par ailleurs, non-seulement dans les cas d’une non-reconnaissance discrétionnaire,

¹¹³ Voir la liste des Etats reconnaissants sur le site <http://www.kosovothanksyou.com/statistics/>. Consulté le 26 février 2016.

¹¹⁴ BONNOT, Maurice, *Des Etats De Facto : Abkhazie, Somaliland, République turque de Chypre nord...*, Paris, L’Harmattan, 2014, p. 22.

¹¹⁵ Selon les informations fournies sur le site <http://www.mofa.gov.tw/en/AlliesIndex.aspx?n=DF6F8F246049F8D6&sms=A76B7230ADF29736>. Consulté le 26 février 2016.

¹¹⁶ BONNOT, Maurice, *op. cit.*, p. 22.

¹¹⁷ *Ibid.* p. 23.

mais aussi dans le cadre d'une non-reconnaissance obligée, le contenu des relations autorisées restent très souvent incertain et méconnu, ce qui permet à certains Etats non-reconnaisants de mettre en place une politique de sanctions très ferme sous couvert de non-reconnaissance.

Ainsi, quels sont les effets juridiques de la non-reconnaissance dans les relations entre une entité non-reconnue et les Etats non-reconnaisants ? L'entité non-reconnue, considérée comme non-existante par les tenants de la théorie constitutive même si elle satisfait aux critères constitutifs de l'Etat, est-elle privée de tous droits et de toute protection accordés aux Etats par le droit international ? *A contrario*, est-elle dispensée de respecter toute obligation coutumière imposée aux Etats par le droit international ? Quels comportements doivent adopter les Etats à l'égard des autorités et des ressortissants d'une entité qu'ils ne reconnaissent pas ? Jusqu'où peut aller une politique de non-reconnaissance ? Le droit international pose-t-il certaines limites concernant le contenu d'une politique de non-reconnaissance ? L'obligation de non-reconnaissance a-t-elle un contenu précis ? Existe-t-il une différence entre les effets d'une politique de non-reconnaissance discrétionnaire et ceux d'une obligation de non-reconnaissance ?

Ce sont ces interrogations qui demandent à être considérées sans *a priori* théorique dans une recherche qu'il conviendra d'entreprendre à propos des conséquences juridiques concrètes de la non-reconnaissance sur une entité non-reconnue dans l'ordre international. Cette recherche visera donc à exposer la situation d'une entité étatique non-reconnue dans l'ordre international en ce qui concerne son statut, ses droits et obligations et le cadre des relations susceptibles d'être entretenues avec elle. Elle permettra aussi de comprendre si et dans quelle mesure une politique de non-reconnaissance discrétionnaire diffère d'une obligation de non-reconnaissance en ce qui concerne la situation juridique de l'entité non-reconnue.

La recherche ne traitera pas des polémiques théoriques relatives aux effets de la reconnaissance ; mais essaiera, d'une manière pragmatique, de rendre compte de l'état du droit international, tel qu'il ressort de la pratique. Il convient de préciser cependant qu'une perspective plus proche de la théorie déclarative sera adoptée lorsque des questions relatives au statut juridique de l'entité non-reconnue se poseront, tout en restant attentif à déceler et à examiner les effets matériels, parfois constitutifs, de la (non) reconnaissance sur cette entité.

La délimitation de cette recherche s'impose naturellement, vu l'ampleur du sujet, observée à travers de l'abondante doctrine qu'il a suscitée. Tout d'abord, cette étude prend

comme objet toute entité étatique non-reconnue, c'est-à-dire toute entité non-reconnue aspirant au statut d'Etat. Le choix de l'Etat va de soi, comme il est l'objet le plus classique et le plus courant de la (non) reconnaissance dans la pratique. Par ailleurs, l'Etat est l'acteur commun et principal de l'ordre international. En règle générale, les entités non-reconnues qui apparaissent sur la scène internationale aspirent au statut d'Etat. Toutefois, afin d'éviter toute polémique inutile sur le statut juridique d'une entité dans un cas précis, le terme générique « entité » sera employé tout au long de l'étude. Ainsi, toute entité étatique et publique, qu'elle satisfasse ou non aux critères de l'Etat, et quelle que soit sa dénomination, fera l'objet de cette recherche.

En revanche, la recherche préfère en principe éviter les autres objets couramment traités dans les ouvrages classiques sur la reconnaissance ; à savoir le gouvernement, la belligérance, l'insurrection, et l'acquisition territoriale ; par souci d'éviter le risque de fragmentation excessive de la recherche, et afin de se concentrer sur la non-reconnaissance des Etats. En outre, les cas de reconnaissance de gouvernement, de belligérance et d'insurrection ne sont plus vraiment rencontrés dans la pratique moderne pour justifier un examen spécifique¹¹⁸.

Toutefois, pour autant que ces entités possèdent un caractère étatique, et qu'elles aspirent au statut d'Etat, elles rentrent dans le champ de recherche de cette étude. En effet, une autorité gouvernementale, un groupe belligérant ou un mouvement de libération nationale qui mène une lutte politique et/ou armée pour se constituer en un Etat indépendant constitue une entité étatique sur le territoire qu'elle contrôle pendant toute la durée du conflit. En outre, il faut noter que certaines entités aspirant initialement au statut de gouvernement reconnu d'un Etat déjà existant se transforment finalement en une entité étatique séparée. C'est le cas par exemple de Taïwan, qui, après avoir prétendu être le gouvernement légitime de toute la Chine pendant des décennies, a finalement fait une demande d'adhésion à l'Organisation des Nations Unies sous le nom de Taïwan en 2007¹¹⁹. Ainsi, il n'est pas inhabituel dans la pratique internationale de constater l'existence des entités se trouvant dans la zone grise entre Etat et gouvernement. Il

¹¹⁸ La reconnaissance de gouvernement est en recul dans la pratique depuis les années 1980. Ainsi, le gouvernement britannique affirmait en 1997 que "The Government's policy is to recognize States not governments". (*British Yearbook of International Law*, 1997, p. 518). De la même manière, le Conseil fédéral suisse indiquait en 2007 que "depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la Suisse reconna[issait] les Etats mais pas les gouvernements", cités in WYLER, Eric, *op. cit.*, p. 65-66, note 276. Pour ce qui est des reconnaissances de belligérance et d'insurrection, on peut affirmer aujourd'hui qu'ils ont disparu., VERHOEVEN, Joe, "La reconnaissance internationale : déclin ou renouveau", *Annuaire français de droit international*, vol. 39, n° 1, 1993, p. 29.

¹¹⁹ UN Doc. A/62/193 (19 juillet 2007).

est d'ailleurs souvent difficile de distinguer un Etat de son gouvernement dans la pratique¹²⁰. Par conséquent, toute collectivité territoriale internationale, non-reconnue comme Etat mais qui se comporte comme une entité étatique sur son territoire, sera traitée dans cette étude, indépendamment de la question de savoir si elle réunit ou pas les critères constitutifs d'Etat.

Par ailleurs, afin d'apporter un éclaircissement comparatif au sujet des entités étatiques, cette recherche ne se privera pas des précédents utiles constitués par les reconnaissances de gouvernement, de belligérance et d'insurrection, ni de ceux suscités par la reconnaissance des mouvements de libération nationale, qui était une pratique limitée à certaines fins et utilisée surtout dans les situations de décolonisation.

Les effets de la non-reconnaissance se manifestent principalement dans deux ordres : dans l'ordre international soumis exclusivement au droit international, et dans les ordres internes régis par un droit interne¹²¹. Les autorités et les juridictions internes appliquent essentiellement leur droit interne et se soucient généralement du respect de la politique étrangère de leur gouvernement, lorsqu'elles s'occupent des litiges de droit international privé ou ayant un caractère international. Donc, les questions concernant le droit d'ester en justice et l'immunité juridictionnelle d'un Etat non-reconnu ou la reconnaissance et l'application des actes d'une entité non-reconnue sont gouvernées par les droits internes en l'absence d'une convention internationale les régissant. Cette étude choisit en principe de limiter le champ de la recherche aux aspects du droit international public de la question, en excluant les effets de la non-reconnaissance sur l'entité non-reconnue dans les ordres internes, afin d'étudier en profondeur la situation d'une entité non-reconnue dans l'ordre international. Cependant, les effets en droit interne de la non-reconnaissance d'une entité dictés par le droit international public seront abordés le cas échéant.

Il conviendra évidemment de faire la part entre le cas d'une entité soumise à une non-reconnaissance discrétionnaire et le cas d'une entité faisant l'objet d'une obligation de non-reconnaissance. En effet, les motifs, les objectifs et la nature juridique de ces deux types de non-reconnaissance étant différents, elles sont susceptibles de créer des effets différents sur leur objet ; ce qui sera d'ailleurs vérifié tout au long de cette recherche. Consacrée à l'analyse de la

¹²⁰ WYLER, Eric, *op. cit.*, pp. 62-63.

¹²¹ TALMON, Stefan, *Recognition of governments in international law : with particular reference to governments in exile*, Clarendon Press, 1998, p. 272 ; VERHOEVEN, Joe, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine : les relations publiques internationales*, Paris, Pedone, 1975, p. 3.

situation juridique d'une entité non-reconnue dans l'ordre international, la présente recherche sera donc divisée en deux parties, de manière à examiner successivement la situation juridique d'une entité discrétionnairement non-reconnue (première partie), et la situation juridique d'une entité obligatoirement non-reconnue (deuxième partie).

PREMIERE PARTIE : LA SITUATION JURIDIQUE D'UNE ENTITE ETATIQUE DISCRETIONNAIREMENT NON-RECONNUE

Le droit international vise à établir un ordre juridique minimum dans les relations entre ses sujets, qu'ils soient reconnus ou non les uns par les autres¹²². Dans ce but, il prend acte de l'existence effective des entités étatiques pour créer certains droits et obligations fondamentaux à leur compte. A cet égard, la non-reconnaissance de ces entités n'est pas déterminante ; car le caractère subjectif et discrétionnaire de la reconnaissance est incompatible avec l'idée de l'existence d'un cadre minimum des relations entre les acteurs de l'ordre international.

En effet, lorsqu'une nouvelle entité étatique n'est pas reconnue comme Etat d'une manière discrétionnaire, cela ne veut pas nécessairement dire que les Etats non-reconnaisants nient le caractère étatique de cette entité non-reconnue mais effective. Dans cette optique, la non-reconnaissance discrétionnaire peut signifier seulement le refus d'établir des relations avec l'entité émergente. Comme l'explique Chen à propos des gouvernements, « *once the effectiveness of the new government is established beyond doubt, a foreign State, although free to enter into political relations with it, cannot, however, ignore its existence or deny its capacity to represent the State* »¹²³. Cette manière de comprendre le sens de la reconnaissance est également soutenue par Kelsen, qui distingue la « *political recognition* » impliquant la volonté d'entrer en relations, de la « *legal recognition* » qui exprime la conviction de l'Etat reconnaissant que l'entité en cause est un Etat selon le droit international¹²⁴. Pour Kelsen, la *legal recognition* est plutôt une « *cognition* », parce qu'elle constitue la constatation d'un fait et non pas l'expression d'une volonté¹²⁵.

La *cognition* d'une entité étatique effective est nécessaire même en l'absence de reconnaissance¹²⁶. En effet, les Etats doivent au moins constater l'effectivité d'une entité étatique et se conduire en connaissance de cette existence, c'est-à-dire en respectant les droits

¹²² ROTH, Brad R., *Governmental illegitimacy in international law*, Clarendon Press : Oxford University Press, 1999, p. 125.

¹²³ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 129.

¹²⁴ KELSEN, Hans, « Recognition in international Law », *American Journal of International Law*, vol. 35, n° 4, 1941, pp. 605-608.

¹²⁵ *Ibid.* p. 608.

¹²⁶ BLIX, Hans M., *op. cit.*, p. 623.

et obligations attachés par le droit international à ce fait. C'est pour établir des relations poussées et une coopération stable que la reconnaissance joue un rôle important et c'est dans ce domaine qu'elle déploie ses effets.

A cet égard, il y a une distinction à faire entre le statut d'une entité discrétionnairement non-reconnue (Titre I), et les relations qu'elle peut avoir avec d'autres sujets du droit international qui ne la reconnaissent pas (Titre II)¹²⁷. Ces deux domaines seront donc successivement examinés dans cette partie.

¹²⁷ TALMON distingue, d'une façon similaire, les droits impératifs inhérents au caractère étatique, des engagements facultatifs laissés à la discrétion des Etats. TALMON, Stefan, *La non-reconnaissance collective des Etats illégaux*, Pedone, 2007, p. 72.

Titre 1. Le statut d'une entité discrétionnairement non-reconnue dans l'ordre international

Le droit international attache des conséquences juridiques à certains faits sans exiger leur reconnaissance. Ainsi, une entité étatique, même non-reconnu, jouit de certains droits inhérents à son statut prévu par le droit international, et est liée par certaines obligations fondamentales dans l'ordre international. Par ailleurs, l'existence plus ou moins effective d'une entité étatique, dont la stabilité est controversée, conduit d'autres sujets internationaux à accorder à cette entité une certaine reconnaissance *de facto* dans le but de faciliter certaines relations nécessaires avec elle.

Il convient dès lors d'examiner le statut d'une entité étatique en l'absence discrétionnaire de toute reconnaissance (chapitre 1), et celui d'une entité non reconnue *de jure*, mais reconnue *de facto* (chapitre 2).

Chapitre 1. Le statut d'une entité discrétionnairement non-reconnue

Lorsqu'une nouvelle entité étatique est établie sur un territoire, mais qu'elle reste non-reconnue par d'autres sujets du droit international, se pose la question de savoir si et dans quelle mesure cette entité est soumise au droit international. En fait, toute entité territoriale est soumise au droit international, bien que sa condition varie selon qu'elle répond aux critères reconnus par le droit international pour constituer un Etat (Section 1), ou qu'elle ne satisfait pas à ces critères (Section 2).

Section 1. La condition d'une entité discrétionnairement non-reconnue et répondant aux critères de l'Etat

Le fait qu'une entité étatique non-reconnue satisfasse *prima facie* aux exigences requises par le droit international pour constituer un Etat pose la question du statut à lui conférer (I), ainsi que celle de l'étendue de ses droits et obligations (II) dans l'ordre international.

I. Le statut d'une entité discrétionnairement non-reconnue et répondant aux critères de l'Etat

Objet de la polémique principale entre les théories constitutives et déclaratives sur les effets de la reconnaissance, la question du statut de l'entité étatique non-reconnue est d'une importance primordiale pour déterminer l'existence d'un ordre juridique international et d'un droit international objectif ; car elle marque le fondement de la personnalité juridique internationale.

Le statut commun auquel chaque entité étatique non-reconnue aspire normalement sur la scène internationale est le statut d'Etat, puisque les Etats sont les sujets principaux du droit international. Un Etat est, selon la définition de Carré de Malberg, « une communauté d'hommes fixées sur un territoire propre et possédant une organisation dont résulte pour le groupe envisagé dans les rapports avec ses membres, une puissance suprême d'action, de commandement et de coercition »¹²⁸. D'après les termes de l'avis n° 1 de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie, « l'Etat est communément défini comme une collectivité qui se compose d'un territoire et d'une population soumise à un pouvoir politique organisé », *et* « il se caractérise par la souveraineté »¹²⁹.

L'Etat constituant un fait « primaire » et « préjuridique »¹³⁰, le droit international doit présupposer et prendre en compte la formation étatique¹³¹. En ce sens, la reconnaissance d'une

¹²⁸ CARRE DE MALBERG, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français, Paris, 1920 et 1922, Sirey, réimpression Dalloz, 2003, p. 3.

¹²⁹ PELLET, Alain, « Notes sur la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie », *Annuaire français de droit international*, vol. 37, n° 1, 1991, p. 337.

¹³⁰ Voir CHRISTAKIS, Théodore, "The State as a Primary Fact : Some Thoughts on the Principle of the Effectiveness" in KOHEN, Marcelo G., *Secession : international law perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 138-170 ; ABI-SAAB, Georges, "Cours general de droit international public", *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 207, 1987-VII, p. 68.

¹³¹ CAVAGLIERI, Arrigo, « Règles générales du droit de la paix », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 26, 1929-I, p. 341.

entité étatique comme Etat consiste à constater et déclarer qu'elle réunit les conditions pour constituer un Etat¹³². Ces conditions sont énumérées dans la Convention de Montevideo sur les droits et devoirs des Etats comme suit : « être peuplé en permanence, contrôler un territoire défini, être doté d'un gouvernement, être apte à entrer en relation avec les autres Etats »¹³³. De la même manière, selon la résolution de Bruxelles du 23 avril 1936 adoptée par l'Institut de droit international, « la reconnaissance d'un Etat nouveau est un acte libre par lequel un ou plusieurs Etats constatent l'existence sur un territoire déterminé d'une société humaine politiquement organisée, indépendante de tout autre Etat existant, capable d'observer les prescriptions du droit international manifeste en conséquence leur volonté de la considérer comme membre de la Communauté internationale »¹³⁴. Les critères de l'Etat, tels qu'ils sont établis pour la première fois dans la Convention de Montevideo¹³⁵, sont aujourd'hui communément acceptés comme des conditions d'accession au statut d'Etat¹³⁶.

En effet, nombre de gouvernements ou de haute juridictions d'Etats du monde se réfèrent exclusivement à ces critères pour décider du statut étatique d'une entité nouvelle. Ainsi, par exemple, pour le gouvernement britannique, « *the normal criteria we apply for recognition as a State are that it should have, and seem likely to continue to have, a clearly defined territory with a population, a Government who are able of themselves to exercise effective control of*

¹³² LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 6.

¹³³ Article premier de la Convention de Montevideo sur les Droits et Devoirs des Etats signé le 26 décembre 1933 lors de la 7^e Conférence internationale des Etats américains, consultable sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%20165/v165.pdf>. Consulté le 29 janvier 2016. Crawford soutient que le critère relatif à la capacité d'entrer en relations avec d'autres Etats doit être considéré comme contenu dans le critère de gouvernement effectif. Donc, selon lui, il y a seulement trois critères de l'Etat : territoire, population et gouvernement effectif., CRAWFORD, James, *op. cit.*, p. 207.

¹³⁴ Texte in SALMON, Jean, *op. cit.*, pp. 20-21.

¹³⁵ Il est évident qu'en plus des critères énumérés dans la Convention de Montevideo, la volonté de se constituer comme Etat se présente comme une précondition à l'accession au statut étatique. Le cas de la Palestine dans les années 1990, surtout après l'acceptation d'un statut particulier d'autonomie par les accords d'Oslo/Washington de 1993, et le soin observé par Taïwan pendant des décennies afin d'éviter une prétention d'Etat séparé de la Chine continentale montre la pertinence de cette précondition. Toutefois, aujourd'hui l'acceptation de la Palestine comme Etat observateur non-membre aux Nations Unies et les demandes récentes du Taïwan d'adhérer aux Nations Unies, auxquelles seules les Etats peuvent devenir membre, éliminent tout doute sur la volonté de ces entités de se constituer en Etat.

¹³⁶ Même si les critères de l'Etat n'ont jamais changé, les Etats se montrent dans certains cas moins fermes pour exiger le respect de ces critères, notamment en ce qui concerne le critère de gouvernement effectif. Il en a été ainsi notamment à l'occasion des reconnaissances de plusieurs nouveaux Etats naissants du processus de la décolonisation ainsi qu'en ce qui concerne les reconnaissances de la Bosnie-Herzégovine et du Kosovo. Dans ce sens, voir, DUGARD, John, *The Secession of States and their Recognition in the Wake of Kosovo*, The Hague Academy of International Law, 2013, p. 41, p. 53 et p. 78 ; CRAWFORD, James, *op. cit.*, p. 257.

that territory, and independance in their external relations. Other factors, including some United Nations resolutions, may also be relevant »¹³⁷. Donc, le gouvernement britannique prend en compte principalement les critères classiques d'Etat pour décider d'accorder sa reconnaissance à une entité étatique, les résolutions des Nations Unies considérées comme des éléments de conviction accesssoires à cet égard. De la même manière, la Cour d'appel fédérale américaine, dans l'affaire *Clinghoffer & Others v. SNC Achille Lauro & Others*, considérait qu'un Etat devait avoir « *a defined territory and a permanent population, under the control of their own government and that engage in formal relations with other such entities* »¹³⁸. De même, dans une affaire où il devait statuer sur le statut international de Taïwan, le Tribunal fédéral suisse s'est référé à une définition d'Etat qui comprenait « un territoire, une population, un gouvernement effectif et indépendant »¹³⁹. Dans cette affaire, le Haut Tribunal suisse a considéré que la situation de Taïwan ressemblait à celle de l'ex-République démocratique allemande ou d'Israël, « dont la reconnaissance a été contestée par une partie de la communauté internationale, sans que cela ne remette toutefois en cause [leur qualité] de sujet de droit international »¹⁴⁰.

En l'absence d'un organe centralisé chargé de la mission de la constatation des critères de l'Etat chez une entité étatique, les Etats existants sont libres d'effectuer cette tâche pour leur propre compte. Si une entité ainsi reconnue bénéficie sans aucun doute d'une personnalité internationale, la situation d'une entité qui semble répondre aux critères de l'Etat, mais qui reste non-reconnue pose d'importantes questions. En effet, le déni de la personnalité juridique à un Etat non-reconnu crée un vide juridique dans le territoire de cet Etat, et cause des difficultés surtout aux individus qui s'y trouvent¹⁴¹. Dans un tel cas, l'entité à laquelle on refuse la personnalité serait non seulement privée de la protection du droit face aux atteintes d'autres sujets du droit international, mais elle serait également libérée des obligations internationales même les plus essentielles.

¹³⁷ Note du *Parliamentar Under-Secretary of State* du 16 novembre 1989 in KLABBERS J., KOSKENNIEMI M., RIBBELINK O., ZIMMERMANN A. (eds.), *State Practice Regarding State Succession and Issues of Recognition*, The Hague, Kluwer, 1999, p. 364.

¹³⁸ Décision du 21 juin 1991, *International Law Review*, vol. 96, p. 73.

¹³⁹ ATF 130 II 217, *Wang c. Office fédéral de Police*, *Revue suisse de droit international et européen*, 2005/4, p. 728.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 36.

Face à une telle problématique, même certains auteurs adoptant la théorie de l'effet constitutif de la reconnaissance se trouvent obligés de concéder une certaine mesure de la personnalité internationale aux entités non-reconnues répondant aux critères de l'Etat. Ainsi, par exemple, Hillgruber, adepte de la théorie constitutive, a dû défendre une thèse intéressante selon laquelle « *insofar as it corresponds to the requirements of international practice, the existing states confer limited legal personality under international law on newly emerging states as 'candidates for statehood' even before their process of development is complete and before all the elements of statehood are fully present...* »¹⁴².

Les auteurs qui adhèrent à la théorie déclarative, de leur côté, font valoir la réalité et l'effectivité de la situation en soutenant qu'il serait absurde et irréaliste de nier l'existence des Etats qui existent de fait¹⁴³. Donc, selon eux, une entité possède la personnalité internationale dès qu'elle satisfait aux conditions factuelles nécessaires pour accéder au statut étatique. L'accession d'une entité étatique à la personnalité internationale par la seule existence de fait n'est pas étrangère à d'autres domaines du droit international, parce que la Cour internationale de Justice a reconnu, dans son avis consultatif de 1949, la personnalité internationale objective de l'Organisation des Nations Unies opposable à tous les Etats et pas seulement à ceux qui l'ont créée¹⁴⁴.

Une décision d'un tribunal arbitral mixte, relative à la Pologne de 1919, explicite la thèse déclarative comme suit : « Suivant l'opinion admise à juste titre par la grande majorité des auteurs du droit international, la reconnaissance d'un Etat n'est pas constitutive, elle est simplement déclarative. L'Etat existe par lui-même, et la reconnaissance n'est rien d'autre que 'la déclaration de son existence reconnue par les Etats dont elle émane' »¹⁴⁵. La thèse acceptant la personnalité internationale d'une entité étatique effective avant sa reconnaissance est soutenue par plusieurs textes doctrinaux et conventionnels. Ainsi, l'Institut américain de droit international déclarait en 1925 ce qui suit : « L'existence politique d'un Etat est indépendante

¹⁴² HILLGRUBER, Christian, « The admission of new states to the international community », *European Journal of International Law*, vol. 9, n° 3, 1998, p. 500.

¹⁴³ TALMON, Stefan, *op. cit.*, pp. 32-33 ; GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *op. cit.*, p. 206 ; CHARPENTIER, Jean, *op. cit.*, pp. 161-162.

¹⁴⁴ « ...la Cour est d'avis que cinquante États, représentant une très large majorité des membres de la communauté internationale, avaient le pouvoir, conformément au droit international, de créer une entité possédant une personnalité internationale objective - et non pas simplement une personnalité reconnue par eux seuls -... », *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif, C. I. J. Recueil 1949. p. 174.

¹⁴⁵ *Recueil des décisions des tribunaux arbitraux mixtes*, vol. IX, p. 336.

de toute reconnaissance. Il a, en conséquence, la jouissance des droits fondamentaux et se trouve lié par les obligations fondamentales mentionnées dans la Déclaration des droits et devoirs des nations »¹⁴⁶. De même, l'article 1 § 2 de la résolution sur la reconnaissance des nouveaux Etats et des nouveaux gouvernements du 23 avril 1936 de l'Institut de droit international est ainsi libellé : « La reconnaissance a un effet déclaratif. L'existence de l'Etat nouveau avec tous les effets juridiques qui s'attachent à cette existence n'est pas affectée par le refus de reconnaissance d'un ou de plusieurs Etats »¹⁴⁷. Encore, par l'article 3 de la déclaration sur les droits et devoirs des Etats, les Etats américains déclaraient, à Montevideo, le 27 décembre 1933 que « L'existence politique de l'Etat [était] indépendante de sa reconnaissance »¹⁴⁸, texte qui sera repris à l'article 9 de la Charte de Bogota du 30 avril 1948. Enfin, la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie considère dans son avis n° 1 que « la reconnaissance par les autres Etats a des effets purement déclaratifs », et que « l'existence ou la disparition de l'Etat est une question de fait »¹⁴⁹. La Commission d'arbitrage ajoute tout de même dans son avis n° 8 que « si la reconnaissance d'un Etat par d'autres Etats n'a qu'une valeur déclarative, celle-ci ... témoigne de la conviction de ces Etats que l'entité politique ainsi reconnue constitue une réalité... »¹⁵⁰.

Après cette description des théories constitutives et déclaratives concernant l'effet de la reconnaissance sur le statut étatique, il convient de relever aussi certaines tentatives, faites dans la doctrine, de créer des statuts juridiques alternatifs afin d'expliquer la situation des entités non-reconnues contrôlant un territoire d'une manière effective. C'est le cas de la notion de *régime de facto* défendue par Frowein. Ce dernier soutient qu'une entité non-reconnue mais exerçant un contrôle effectif sur un territoire déterminé constitue un sujet partiel du droit international du seul fait de son contrôle effectif¹⁵¹. Cette théorie, qui visait à expliquer la situation de certains Etats du bloc communiste non-reconnus par les pays occidentaux, tels que la République démocratique allemande, la République populaire de Corée et la République démocratique du Vietnam, est cependant dépourvue de l'appui de la pratique étatique. En effet,

¹⁴⁶ Art. 2 du Projet n° 6 : Reconnaissance des nouveaux Etats et des nouveaux gouvernements, le texte français in CHARPENTIER, Jean, *op. cit.*, p. 164.

¹⁴⁷ Texte in SALMON, Jean, *op. cit.*, pp. 20-21.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ PELLET, Alain, « Notes sur la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie », *Annuaire français de droit international*, vol. 37, n° 1, 1991, p. 337.

¹⁵⁰ PELLET Alain, « L'activité de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie », *Annuaire français de droit international*, vol. 38, n° 1, 1992, p. 227.

¹⁵¹ FROWEIN, Jochen Abraham, *De Facto Régime in* BERNHARDT Rudolf, *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, 1992, pp. 966-968.

la notion de régime *de facto* n'a jamais été adoptée par les Etats dans leurs déclarations officielles¹⁵². Par ailleurs, il n'est pas démontré en quoi le statut d'un régime *de facto*, considéré comme un sujet partiel, diffère de celui d'une entité remplissant les critères de l'Etat, et qui possède ainsi la personnalité entière d'Etat selon la théorie déclarative.

Une autre expression utilisée dans la doctrine à propos des entités non-reconnues est celle d'Etat *de facto*. Elle désigne une entité politique non-reconnue qui est capable d'assurer tous les services gouvernementaux et d'exercer un contrôle effectif durant une période assez longue¹⁵³. En ce sens, un Etat *de facto* correspond exactement à un Etat auquel manque seulement la reconnaissance. Le Taiwan offre un bon exemple d'Etat *de facto*, car après le retrait de sa reconnaissance diplomatique en faveur du gouvernement populaire de Chine, les Etats ont continué à lui reconnaître des droits et obligations en tant qu'Etat. C'est d'ailleurs ce qu'affirmait le Professeur Victor Li devant le comité des relations internationales du Sénat américain en qualifiant Taiwan de « *de facto entity with an international personality* »¹⁵⁴.

Il semble plus logique et opportun de considérer qu'une entité répondant aux critères de l'Etat constitue un Etat avec tous les droits et obligations découlant de ce statut, indépendamment de la question de sa reconnaissance. En effet, « le refus de reconnaissance n'affecte pas l'effectivité structurelle d'un Etat même nouveau »¹⁵⁵. En ce sens, le statut étatique d'une entité effective doit être pris en compte et tous les droits liés à ce statut doivent être reconnus, même si la reconnaissance diplomatique - la reconnaissance politique au sens de Kelsen - ne lui est pas octroyée. Il peut et doit y avoir « *cognition* » sans « *recognition* », selon les termes de Blix¹⁵⁶. Ainsi, une fois qu'il est constaté qu'une entité réunit les éléments constitutifs d'un Etat, les autres Etats doivent lui reconnaître le statut d'Etat et adopter la conduite appropriée à son égard, même s'ils ne veulent pas lui accorder une reconnaissance officielle, qui est nécessaire seulement pour débiter des relations diplomatiques¹⁵⁷.

¹⁵² TALMON, Stefan, *op. cit.*, pp. 7-8.

¹⁵³ PEGG, Scott, *International Society and the De Facto State*, thèse de doctorat, University of British Columbia, Aldershot, 1998, p. 26.

¹⁵⁴ MALONE, M. Kelly, « The rights of newly emerging democratic states prior to international recognition and the Serbo-Croatian conflict », *Temple International and Comparative Law Journal*, vol. 6, 1992, p. 94.

¹⁵⁵ DE VISSCHER, Charles, *Les effectivités du droit international public*, Paris, Pedone, 1967, p. 39.

¹⁵⁶ BLIX, Hans M., *op. cit.*, pp. 623-624.

¹⁵⁷ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 352.

Force est de constater qu'en l'absence d'une autorité universelle habilitée à établir d'une manière contraignante la réunion des critères de l'Etat par une entité territoriale, il est difficile de démontrer l'erreur, intentionnelle ou non, dans l'appréciation des Etats qui ne veulent pas admettre le statut étatique d'une entité étatique. Cependant, la pratique générale adoptée par les Etats montre que lorsque les Etats refusent la reconnaissance à un nouvel Etat, ils ne s'appuient pas sur l'argument de l'inexistence de ce nouvel Etat, mais déclarent très souvent se prévaloir de leur discrétion pour ne pas accorder leur reconnaissance¹⁵⁸. Il convient d'en conclure que quand cette discrétion est utilisée par les Etats sur la base des motifs autres que l'absence de la réunion des critères de l'Etat, la non-reconnaissance n'équivaut pas à la négation du statut étatique de l'entité concernée¹⁵⁹.

II. Les droits et obligations d'une entité discrétionnairement non-reconnue et répondant aux critères de l'Etat

D'après la théorie constitutive, une entité qui n'est pas reconnue comme Etat par les autres Etats ne possède pas le statut d'Etat, et il convient dès lors de ne pas traiter cette entité comme un Etat, en lui refusant les droits et obligations découlant du statut étatique¹⁶⁰. En revanche, la théorie déclarative suggère la thèse aujourd'hui la plus répandue selon laquelle une entité répondant aux critères de l'Etat ne tombe pas en dehors du champ d'application du droit international¹⁶¹. Elle bénéficie de certains droits fondamentaux, et est tenue de se conformer à un certain nombre d'obligations essentielles¹⁶². Ce point de vue est affirmé dans la section 107 de Restatement (second) of Foreign Relations Law of the United States [1965] dans les termes suivants :

« an entity not recognized as a state but meeting the requirements for recognition specified in § 100 [of controlling a territory and population and engaging in foreign relations], or an entity recognized as a state whose regime is not recognized as its

¹⁵⁸ JOVANOVIĆ, B., « Dualism of the Institution of the Recognition of States in International Law » *in New Trends in International Law*, Institute of International Politics and Economy, Belgrade, 1961, p. 131.

¹⁵⁹ BLIX, Hans M., *op. cit.*, p. 645.

¹⁶⁰ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 6 ; OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, p. 199.

¹⁶¹ FROWEIN, Jochen Abraham, Recognition, *in* : BERNHARDT, Rudolf (éd.), *Encyclopedia of public international law*, t. 4, Amsterdam, 2000, p. 342.

¹⁶² DUPUY Pierre-Marie, KERBRAT Yann, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 2010, p. 39 ; BROWNLIE, Ian, *Principles of public international law*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 77 ; GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *op. cit.*, p. 206 ; MALONE, M. Kelly, *op. cit.*, p. 82.

*government, has the rights of a state under international law in relation to a non-recognizing state.... »*¹⁶³.

Ainsi, plusieurs règles du droit international sont applicables à l'entité non-reconnue ; ce qui est dans l'intérêt non seulement de cette entité mais aussi de toute la communauté internationale, y compris les Etats non-reconnaisants ; parce que cela permet d'assurer un ordre minimum conforme au droit international dans les relations internationales¹⁶⁴.

Les droits et obligations minimaux que les Etats possèdent hors de toute reconnaissance sont limités à ceux attachés à la qualité d'Etat. Les autres Etats doivent donc respecter le statut étatique de l'entité non-reconnue avec les droits, obligations et immunités attachés à ce statut, développés par la pratique étatique. Mais, au-delà de ce cadre, ils ne sont pas obligés de reconnaître des droits plus spécifiques et d'établir des relations optionnelles avec cette entité.

La Convention de Montevideo sur les droits et devoirs des Etats précitée énumère dans son article 3 les droits minimaux d'un Etat non-reconnu de la façon suivante : « Même avant d'être reconnu, l'Etat a le droit de défendre son intégrité et son indépendance, de pourvoir à sa conservation et sa prospérité et, par conséquent, de s'organiser comme il l'entendra, de légiférer sur ses intérêts, d'administrer ses services et de déterminer la juridiction et la compétence de ses tribunaux. L'exercice de ces droits n'a d'autres limites que celles de l'exercice des droits des autres Etats conformément au droit international »¹⁶⁵. La Commission du droit international suit ce texte dans son Projet de déclaration des droits et des devoirs des Etats annexé à la résolution 375 (IV) de l'Assemblée générale en date du 6 décembre 1949. Dans ses articles 1 et 2, ce projet dispose ce qui suit : « Tout Etat a droit à l'indépendance et, par suite, le droit d'exercer librement, sans aucune pression de la part d'un autre Etat, toutes ses compétences juridiques, y compris le choix de la forme de son gouvernement et le droit d'exercer sa juridiction sur son territoire ainsi que sur toutes les personnes et choses qui s'y trouvent, sous réserve des immunités consacrées par le droit international »¹⁶⁶.

¹⁶³ PEGG, Scott, *op. cit.*, p. 189.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 192.

¹⁶⁵ Le texte de la convention est consultable sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%20165/v165.pdf>. Consulté le 29 janvier 2016.

¹⁶⁶ Le texte de la déclaration est consultable sur http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/375%28IV%29&Lang=F. Consulté le 29 janvier 2016.

Il ressort de ces textes de nature coutumière qu'une entité remplissant les critères de l'Etat jouit des droits inaliénables à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique et du droit à la légitime défense individuelle et collective. En outre, elle peut librement choisir son système politique, économique, social et culturel et exercer pleinement son pouvoir souverain sur son territoire et sur toutes les personnes physiques ou morales qui s'y trouvent. Ainsi, cette entité, peut recourir à la force sur son territoire, confisquer les propriétés, arrêter et détenir les individus, engager des procédures judiciaires et accomplir d'autres actes gouvernementaux. Cependant, il faut noter que l'emploi de la force et de la contrainte par l'entité étatique dans son ordre interne, tout en étant régi par son droit interne, sera tout de même soumis au droit international des droits de l'homme¹⁶⁷.

Il convient d'observer que ces droits découlent directement de la souveraineté de l'Etat et doivent donc être respectés, dès que cette souveraineté est constatée, en vertu des règles les plus fondamentales de l'ordre international qui assurent l'égalité souveraine des Etats. En effet, selon les termes de Brierly, « *whether or not it has been formally recognized by other States, it has the right to be treated by them as a State* »¹⁶⁸. Les principes de l'inviolabilité de l'intégrité territoriale et de la non-intervention dans les affaires intérieures constituent le noyau dur de ces droits minimaux. Ils ne nécessitent aucune action positive de la part des autres Etats, mais exigent que ceux-ci s'abstiennent de commettre des actes en violation de ces droits minimaux.

Ces droits coutumiers garantissant le respect de la souveraineté territoriale et politique de l'entité qui satisfait aux critères de l'Etat sont confirmés par la pratique étatique et reçoivent une large approbation de la part de la doctrine¹⁶⁹. Ils acquièrent une importance cruciale en ce qu'ils rendent applicable l'interdiction du recours à la force aux entités étatiques non-reconnues et leur confèrent le droit à la légitime défense. Une entité non-reconnue n'est pas un territoire ouvert à l'occupation et à la domination par des Etats tiers¹⁷⁰.

En effet, lorsqu'une entité étatique émerge et assoit son effectivité par rapport à l'Etat-parent, le droit international protège le territoire et l'ordre juridique de cette entité. Les Etats tiers ne sont pas autorisés à utiliser la force contre cette entité naissante et à l'occuper. Toute

¹⁶⁷ RONEN, Yaël, "Entities that can be States but do not claim to be", in FRENCH, Duncan (eds.), *Statehood and Self-Determination: reconciling tradition and modernity in international law*, Cambridge, New-York, Cambridge University Press, 2013, p. 32.

¹⁶⁸ BRIERLY, J. L., *The Law of Nations*, 6^{ème} édition (révisée par WALDOCK, Humprey), Oxford, Clarendon Press, 1978, p. 139.

¹⁶⁹ BLIX, Hans M., *op. cit.*, p. 696.

¹⁷⁰ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 33 ; FROWEIN, Jochen Abraham, *Recognition*, *op. cit.*, p. 347

intervention militaire des Etats tiers à l'entité sécessionniste constitue un acte d'agression et déclenche son droit de légitime défense. Le fait d'initier la personnalité juridique et partant la protection juridique de l'entité à partir du moment de la réalisation des critères de l'Etat par elle et non pas à partir du moment de sa reconnaissance contribue ainsi à la sécurité et à la stabilité de la société internationale¹⁷¹.

Par conséquent, les Etats non-reconnaisants sont dans l'obligation de respecter la souveraineté d'une entité discrétionnairement non-reconnue mais répondant aux critères de l'Etat. Ainsi, ils ne peuvent l'occuper, intervenir dans ses affaires intérieures ou ignorer la nationalité de ses ressortissants¹⁷². Ils doivent également respecter le droit de ses navires à naviguer en haute mer¹⁷³. C'est ainsi que, même si certains Etats arabes refusent de reconnaître l'Israël, ils acceptent tout de même leurs obligations juridiques envers cet Etat et *vice versa*¹⁷⁴. Comme un corollaire du principe de la non-intervention, l'entité non-reconnue a en outre le droit d'organiser son administration et ses services publics comme elle le souhaite, d'exercer librement ses compétences juridiques et de légiférer sur ses intérêts.

Outre ses droits et compétence territoriales, une entité non-reconnue peut également adopter des actes unilatéraux qui ont des effets internationaux, tels l'attribution de la nationalité aux individus sous sa juridiction¹⁷⁵. Indépendamment de la question de la reconnaissance de cette attribution de la nationalité par les Etats tiers, cet acte peut créer un lien juridique entre l'entité non-reconnue et les individus sous sa juridiction, lien qui doit être pris en compte au niveau international, par exemple en ce qui concerne la protection diplomatique. Quant aux actes d'une entité non-reconnue aux effets purement internationaux devant les instances ou organisations internationales, en principe leur validité dépend de leur acceptation par l'instance en question selon son statut. Il en a été ainsi de l'engagement unilatéral, déclaré par la Palestine le 7 juin 1982, d'appliquer la quatrième convention de Genève, l'engagement qui a été estimé valable par la Suisse, Etat dépositaire de la convention¹⁷⁶. Cependant, la déclaration de la

¹⁷¹ MALONE, M. Kelly, *op. cit.*, p. 109.

¹⁷² CRAWFORD, James, *op. cit.*, p. 27.

¹⁷³ CASSESE, Antonio, *International Law*, 2^{ème} édition, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 76.

¹⁷⁴ DUGARD, John, *The Secession of States and their Recognition in the Wake of Kosovo*, The Hague Academy of International Law, 2013, p. 50.

¹⁷⁵ RONEN, Yaël, *op. cit.*, p. 31.

¹⁷⁶ Cependant, la Suisse ne s'est pas considérée en mesure de trancher le point de savoir si la demande en date du 14 juin 1989 de l'Organisation de libération de la Palestine, au nom de l'État de Palestine, d'adhérer à la quatrième convention devait être considérée comme un instrument d'adhésion ». Voir à cet égard, l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice, 9 juillet 2004, Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé, *C.I.J. Rec* 2004, p. 173, par. 91. Voir

Palestine, déposée le 22 janvier 2009 auprès de la Cour pénale internationale au titre de l'article 12-3 du Statut de Rome, qui autorise les États non parties à reconnaître la compétence de la Cour, a été rejetée par le Procureur de la Cour, au motif que le statut de la Palestine à l'Organisation des Nations Unies (ONU) en tant qu'« entité observatrice » et non pas en tant qu'« Etat non-membre » ne permettait pas l'acceptation de cette déclaration¹⁷⁷. En revanche, la Palestine et les auteurs de la déclaration d'indépendance du Kosovo ont été autorisés à participer à la procédure de l'avis consultatif relatif à la déclaration d'indépendance du Kosovo devant la Cour internationale de Justice (CIJ).

Titulaire des droits fondamentaux liés au statut d'Etat, l'entité répondant aux critères de l'Etat est également responsable de ses actes et de ses engagements ; car, comme indiqué par la CIJ dans son avis consultatif sur la Namibie, le fondement de la responsabilité réside non pas dans la reconnaissance ou la légitimité du titre, mais dans le contrôle effectif¹⁷⁸. L'entité non-reconnue est ainsi soumise au droit international, et est tenue de respecter les obligations essentielles de l'ordre international¹⁷⁹. C'est ainsi qu'en janvier 1949, la Grande Bretagne avait réclamé à l'Israël, qu'elle ne reconnaissait pas à l'époque, la réparation pour son avion que ce dernier avait abattu¹⁸⁰. De la même manière, il est relevé dans le rapport de la mission d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies sur le conflit de Gaza que les autorités qui exercent des fonctions gouvernementales sur la bande de Gaza est responsable d'adopter des mesures pour le respect du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire par les groupes armés agissant dans ou depuis la bande de Gaza¹⁸¹. C'est aussi sans se soucier de se prononcer sur le statut étatique de la République Srpska, non-reconnue par la communauté internationale, la Cour d'appel fédérale américaine a accepté, dans l'affaire *Kadic v. Karadzic*, l'imputabilité des actes de torture au régime Karadzic, en considérant que « *the inquiry after all, is whether a person purporting to wield official power*

aussi, *infra*, Titre II, Chapitre 2, Section 2, La non-reconnaissance et la participation aux conventions multilatérales.

¹⁷⁷ Voir la déclaration du 3 avril 2012 du Procureur de la Cour pénale internationale à cet égard, <https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/C6162BBF-FEB9-4FAF-AFA9-836106D2694A/284388/SituationinPalestine030412FRA.pdf>. Consulté le 8 mars 2016.

¹⁷⁸ *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, p. 54, para. 118.

¹⁷⁹ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 54.

¹⁸⁰ MAREK, Krystyna, *op. cit.*, p. 144.

¹⁸¹ Rapport de la mission d'établissement des faits de l'Organisation des Nations Unies sur le conflit de Gaza (Rapport Goldstein), para. 1633, UN. Doc. A/HRC/12/48 (15 septembre 2009).

has executed internationally recognized standards of civilized conduct, not whether statehood in all formal aspects exists »¹⁸².

A partir du moment où l'entité non-reconnue s'est établie comme une autorité effective, elle doit observer le droit de la guerre dans les conflits armés qui l'opposent à l'Etat-parent ou à d'autres Etats. Cette solution est confirmée par la jurisprudence des tribunaux internes¹⁸³. L'article 3 commun aux quatre conventions de Genève doit bien évidemment s'appliquer aux entités non-reconnues, d'autant plus que l'article indique dans son deuxième alinéa que l'application de ses dispositions n'aura pas d'effet sur le statut juridique des parties au conflit¹⁸⁴.

En ce qui concerne l'interdiction du recours à la force dans les relations internationales, elle est opposable à une entité étatique non-reconnue. A cet égard, il peut certes être soutenu que l'interdiction de l'emploi de la force prévue par l'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies, s'appliquant aux Etats dans leurs relations internationales comme affirmé par la Cour internationale de Justice (CIJ)¹⁸⁵, ne s'applique pas à une entité qui n'est pas membre des Nations Unies. Cependant, il est indéniable que le *jus ad bellum* coutumier, nonobstant les dispositions de la Charte des Nations Unies, s'impose à tous les Etats, y compris à l'entité étatique non-reconnue¹⁸⁶. Il va de soi qu'une entité étatique, même non-reconnue, soit liée par l'interdiction de recours à la force dans les relations internationales, qui est un des principes fondamentaux de l'ordre international. Ainsi, lorsque les forces armées des autorités non-reconnues de la Corée du nord avaient attaqué la Corée du sud en 1950, le Conseil de sécurité avait qualifié cette situation comme une rupture de la paix¹⁸⁷. Récemment, la mission d'enquête internationale indépendante sur le conflit en Géorgie a aussi considéré que l'emploi de la force dans les relations entre un Etat et une entité non-reconnue était prohibé¹⁸⁸. Cependant, cela ne préjuge en rien les situations de l'emploi de la force par une entité non-reconnue représentant un peuple privé du droit à l'autodétermination, afin d'exercer ce droit au nom de son peuple.

¹⁸² Décision du 13 octobre 1995, *International Law Review*, vol. 104, 158.

¹⁸³ VERHOEVEN, Joe, *Relations internationales de droit privé en l'absence de reconnaissance d'un Etat, d'un gouvernement ou d'une situation*, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, vol. 192, 1985-III, p. 164.

¹⁸⁴ Texte consultable sur <https://www.icrc.org/fre/resources/documents/article/other/article-commun-conventions-120849.htm>. Consulté le 29 janvier 2016.

¹⁸⁵ Conformité au droit international de la déclaration unilatérale d'indépendance relative au Kosovo, avis consultatif, *C.I.J. Recueil* 2010, p. 437, para. 80.

¹⁸⁶ Voir, à cet égard, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, *C.I.J. Recueil*, 1986, pp. 93-94, para 175-176.

¹⁸⁷ Résolution 82 (1950) du Conseil de sécurité, du 25 juin 1950.

¹⁸⁸ Le rapport de la mission d'enquête indépendante sur le conflit en Géorgie, pp. 241-242.

En effet, il est généralement accepté que cette situation autorise exceptionnellement le recours à la force par le peuple dont les droits sont lésés¹⁸⁹.

Par ailleurs, par définition, les normes fondamentales du droit international général (*jus cogens*), notamment les règles du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, qui sont impératives pour chaque sujet de droit international, s'imposent également aux entités non-reconnues qui répondent aux critères de l'Etat. Il serait illogique de considérer que ces normes si primordiales pour l'ordre international ne s'appliquent pas à certaines entités du fait de leur non-reconnaissance.

Il ressort de ce qui précède qu'à partir du moment où une entité politique exerce un contrôle sur un territoire et une population d'une manière effective et stable, elle réunit sur sa personne certains droits et obligations de caractère rudimentaire, mais importants pour l'ordre international. Les Etats tiers sont donc dans l'obligation de prendre acte de cette existence et d'adopter une conduite qui respecte ces droits et obligations, tout en restant libres d'étendre ou non leur reconnaissance diplomatique à l'entité nouvelle.

Effectivement, dans la pratique lorsqu'une entité nouvelle effective émerge, les Etats tiers respectent normalement ses droits, à l'instar de son intégrité territoriale, de ses frontières terrestres et maritimes, de ses eaux territoriales et de son espace aérien. Ceci est observé par Briggs comme suit : « ...*except perhaps in such fields as the territorial effect to be given to certain State acts, practice with regard to unrecognized States reveals no wholesale disregard of the rights and obligations stipulated by international law for the governance of international relations.* »¹⁹⁰. De la même manière, l'entité naissante, dès qu'elle s'est constituée comme un Etat, doit respecter les droits des autres Etats et d'autres obligations internationales.

Par conséquent, la non-reconnaissance ne peut aller jusqu'à refuser à un Etat des droits minimaux découlant de son statut étatique. Cette non-reconnaissance doit se limiter à la restriction des relations facultatives dans les domaines politique, économique, culturel ou au

¹⁸⁹ Voir la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations unies du 24 octobre 1970 qui porte la « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies ».

¹⁹⁰ BRIGGS, Herbert W., "Recognition of States: Some Reflections on Doctrine and Practice", *American Journal of International Law*, vol. 43, n° 1, 1949, p. 120.

refus de l'octroi des courtoisies. Le non-respect des droits minimaux d'une entité étatique effective constituerait donc une violation du droit international¹⁹¹.

¹⁹¹ BLIX, Hans M., *op. cit.*, p. 697.

Section 2. La condition d'une entité discrétionnairement non-reconnue et ne répondant pas aux critères de l'Etat

L'absence de réunion des éléments constitutifs de l'Etat par une entité ne conduit pas à la considérer hors de la sphère juridique ; car, cette entité possède une certaine mesure de la personnalité internationale, même si elle n'en possède pas suffisamment pour se voir traiter comme un Etat. En effet, l'entité non-reconnue hors de portée étatique ne peut être complètement ignorée et prise pour inexistante. Dans ce cas, le droit international crée des statuts intermédiaires afin de conférer à une telle entité quelques droits liés au statut étatique et de permettre l'application de certaines règles du droit international pour certains objets¹⁹².

En effet, le souci de protéger les intérêts particuliers des Etats tiers dans des zones de conflits et la nécessité de soumettre tout conflit à un cadre juridique minimum¹⁹³ incite les Etats à infléchir des mécanismes internationaux traditionnels sur la reconnaissance d'Etat¹⁹⁴. Les statuts transitoires sont ainsi créés pour les entités nées dans des troubles intérieurs à un Etat, et qui sont loin d'assurer une reconnaissance faute de regrouper les éléments constitutifs d'un Etat.

La pratique internationale relative à ces entités qui ne répondent pas aux critères de l'Etat a subi une évolution durant les deux derniers siècles. Le mécanisme de la reconnaissance des statuts de belligérant et d'insurgé, traditionnellement utilisés dans les conflits infra-étatiques, est aujourd'hui tombé en désuétude (I). S'est substituée à cette pratique, une perspective moderne et fonctionnelle, permettant l'application d'un droit minimum parfois sans même conférer un statut propre aux entités belligérantes, et qui vise à accompagner les entités représentatives des peuples aspirant à la souveraineté vers l'indépendance (II).

I. Les statuts non-étatiques classiques : la belligérance et l'insurrection

Dans la perception classique du droit international, les rébellions à l'intérieur d'un Etat visant à créer un nouvel Etat ou un nouveau gouvernement obligent les Etats tiers à reconnaître aux entités menant la révolte ou la guerre civile des statuts propres, à savoir la belligérance et l'insurrection, afin de soumettre le conflit au droit international. Il s'agit de sujets provisoires et partiels qui s'éteignent à l'issue du conflit. Leur personnalité est donc limitée à la fois dans

¹⁹² LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 54.

¹⁹³ DE VISSCHER, Charles, *op. cit.*, p. 43.

¹⁹⁴ DAILLIER, Patrick, FORTEAU, Mathias, PELLET, Alain, *op. cit.*, p. 632.

le temps et dans ses effets ; car elle n'emporte des conséquences qu'aux fins de la conduite de la guerre, qui donnera lieu soit à leur disparition soit à leur constitution en nouvel Etat ou nouveau gouvernement¹⁹⁵.

La reconnaissance de belligérance, qui correspond au constat de l'existence d'une guerre civile au sein d'un Etat, est apparue dans la pratique étatique lors des guerres d'indépendance des colonies espagnoles en Amérique du Sud et de la guerre d'indépendance de la Grèce en Europe. Elle a connu son apogée lors de la guerre civile américaine. Certaines conditions sont exigées par le droit international afin de conférer la qualité de belligérant à une entité rebelle. Ces conditions sont énoncées dans une résolution de l'Institut de Droit International¹⁹⁶, adoptée en 1900, comme suit :

« Les Tierces Puissances ne peuvent reconnaître au parti révolté la qualité de belligérant:

- 1) s'il n'a pas conquis une existence territoriale distincte par la possession d'une partie déterminée du territoire national.
- 2) s'il n'a pas réuni les éléments d'un gouvernement régulier exerçant en fait sur cette partie du territoire les droits apparents de la souveraineté.
- 3) si la lutte n'est pas conduite en son nom par des troupes organisées, soumises à la discipline militaire et se conformant aux lois et coutumes de la guerre ».

Ainsi, lorsque la partie insurgée prend la forme d'un gouvernement régulier, contrôle une partie du territoire national, et est capable de mener une véritable guerre contre les autorités légales ; la qualité de belligérant peut lui être accordée par les Etats tiers ou par le gouvernement légal. Le conflit armé prend alors un caractère international, et le respect du droit de la guerre s'impose. L'effectivité du blocus maritime et les règles du droit humanitaire sont respectées. L'étendue des compétences de l'autorité belligérante est proche de celle d'un occupant de guerre¹⁹⁷. La responsabilité internationale de l'autorité belligérante est susceptible d'être engagée lorsqu'elle triomphe du gouvernement légal.

Restant limitée aux conflits sur les continents américain et européen, la reconnaissance de belligérance n'a jamais trouvé application depuis la deuxième guerre mondiale et a été

¹⁹⁵ WEHBERG, H., « La guerre civile et le droit international », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 63, 1938-I, pp. 100-101.

¹⁹⁶ Article 8 de la résolution votée par l'Institut de Droit International à sa session de Neuchâtel le 8 septembre 1900, Institut de Droit International, *Tableau Général des Résolutions* (1957), p. 173.

¹⁹⁷ DAILLIER, Patrick, FORTEAU, Mathias, PELLET, Alain, *op. cit.*, p. 632.

marquée de désuétude¹⁹⁸, certainement en raison de l'applicabilité des règles humanitaires à tout conflit - international ou interne - depuis lors¹⁹⁹.

Lorsque la rébellion n'atteint pas l'intensité d'une guerre civile et que les rebelles ne réussissent pas à contrôler une portion importante du territoire national, les Etats tiers s'abstiennent de reconnaître un état de guerre. Mais ils reconnaissent, à la place, le statut d'insurgés aux forces rebelles. Les Etats Unis ont inauguré cette institution lors de l'insurrection cubaine contre l'Espagne, avec son déni de tous droits de belligérance aux insurgés, tout en reconnaissant l'existence d'un état d'insurrection²⁰⁰.

Tandis que la belligérance constitue un statut bien défini avec des droits et obligations précis, l'insurrection est considérée comme un statut flou²⁰¹. Cette situation a même conduit certains auteurs à nier à cette dernière une existence distincte de la belligérance²⁰². La reconnaissance d'insurrection confère aux insurgés des droits limités. Le droit de la guerre ne s'appliquant pas au conflit, les insurgés ne peuvent pas obliger les navires des Etats tiers à accepter leur droit de visite et de prise. En revanche, avec la reconnaissance d'insurrection, ils seraient traités comme des prisonniers de guerre, et leurs navires ne seraient pas considérés comme des navires pirates. Ce type de reconnaissance, qui rend ainsi certaines règles de droit international applicables au conflit, n'a pas été non plus usité récemment²⁰³.

Il convient de souligner que les statuts de belligérant et d'insurgés et les droits et obligations y afférents ne sont opposables que dans les rapports entre ces entités et les Etats qui les reconnaissent comme tels conformément à leur compétence discrétionnaire. A cet égard, les reconnaissances de belligérance et d'insurrection ont une nature et portée constitutive. Il est généralement accepté que l'autorité belligérante constitue un gouvernement de fait local²⁰⁴.

¹⁹⁸ BLIX, Hans M., *op. cit.*, p. 619 ; VERHOEVEN, Joe, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine : les relations publiques internationales*, Paris, Pedone, 1975, p. 104 ; DAILLIER, Patrick, FORTEAU, Mathias, PELLET, Alain, *op. cit.*, p. 633.

¹⁹⁹ BODEAU-LIVINEC, Pierre, *Le gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international*, thèse de doctorat, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2008, p. 155.

²⁰⁰ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 108.

²⁰¹ « *The condition of insurgency in international law is ... one of elasticity. It is a factual relation in the meaning that legal rights and duties as between insurgents and third States exist only in so far as they are expressly conceded and agreed upon for reasons of convenience, of humanity, or of economic interests.* », LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, pp. 280-281.

²⁰² VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 113.

²⁰³ FROWEIN, Jochen Abraham, *Recognition*, *op. cit.*, p. 346.

²⁰⁴ DAILLIER, Patrick, FORTEAU, Mathias, PELLET, Alain, *op. cit.*, p. 633 ; VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 106.

Lauterpacht, se basant sur la jurisprudence britannique dans l'affaire *The Arantzazu Mendi*²⁰⁵, ne voit pas d'inconvénient juridique à étendre cette qualité de gouvernement de fait aux insurgés²⁰⁶. Cette position est également défendue par d'autres auteurs²⁰⁷. Ce nouvel ordre juridique créé par un gouvernement local *de facto* constitue une entité étatique du droit international avec droits et obligations limités²⁰⁸, même si elle reste non-reconnue. Les Etats montrent une certaine réticence face à ce type de gouvernements établis par les insurgés, du fait de leur situation précaire et incertaine, et par crainte des réactions des autorités légales. En général, ils n'entrent en relation et ne concluent des accords avec un gouvernement local *de facto* qu'en cas d'une véritable nécessité²⁰⁹.

Il est incontestable que les règles fondamentales du droit international (*jus cogens*) sont applicables aux gouvernements de fait locaux. Ceux-ci seraient donc tenus de ne pas recourir à la force contre les Etats tiers. En revanche, ces derniers doivent respecter le contrôle effectif exercé par un gouvernement de fait local sur la partie du territoire qu'il contrôle. Pour reprendre l'exemple donné par Blix, la permission d'un gouvernement de fait local doit être recherchée pour le survol d'un aéronef d'Etat du territoire que ce dernier contrôle²¹⁰. Ils ont le pouvoir d'administrer leur territoire et leurs actes d'administration routinière tels que l'imposition de taxes, la rédaction des certificats de mariage, peuvent être reconnus valides surtout au bénéfice de leurs habitants²¹¹. Un gouvernement local *de facto* constitue ainsi une entité étatique qui exerce des compétences gouvernementales sur le territoire qu'il contrôle.

²⁰⁵ *Government of Republic of Spain v. S.S. Arantzazu Mendi and Others, The Times Law Reports*, vol. 55, p. 454. Dans cette affaire, la *House of Lords* a reconnu au gouvernement nationaliste espagnol de Général Franco, exerçant un contrôle administratif *de facto* sur une plus large portion de l'Espagne, l'immunité de juridiction devant les tribunaux britanniques, alors que le seul gouvernement de l'Espagne reconnu de *jure* par la Grande Bretagne était le gouvernement républicaine.

²⁰⁶ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 294.

²⁰⁷ GUGGENHEIM, Paul, *Traité de droit international public : avec mention de la pratique internationale et suisse*, tome I, Genève, 1953, p. 203 ; OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, pp. 167-168 ; BLIX, Hans M., *op. cit.*, p. 619 ; ROTH, Brad R., *op. cit.*, pp. 152-153.

²⁰⁸ « Les pouvoirs de l'autorité belligérante sur la portion de territoire qu'elle contrôle sont assimilables à ceux d'un occupant de guerre. », DAILLIER, Patrick, FORTEAU, Mathias, PELLET, Alain, *op. cit.*, p. 632.

²⁰⁹ BLIX, Hans M., *op. cit.*, p. 618.

²¹⁰ *Loc. cit.*

²¹¹ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.* p. 331 ; OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, pp. 167-168.

II. Le droit moderne applicable aux entités non-étatiques

L'émergence de la notion du droit à l'autodétermination au début du XX^e siècle a placé la notion du peuple dans une position centrale dans les processus de création étatique. Les statuts particuliers de « comité national » et « mouvement de libération nationale » ont ainsi été conçus de manière à servir le but d'accompagner les « nations » et les « peuples » dans leur lutte d'indépendance²¹² (A). Par ailleurs, la prise de conscience, qui a suivi les guerres mondiales, a conduit la communauté internationale à faire preuve de maturité en soumettant tout conflit, international ou interne, à un droit humanitaire minimum, qui serait applicable à toute entité, indépendamment de la question de sa reconnaissance et de sa vocation étatique (B).

A. Les comités nationaux et les mouvements de libération nationale

Durant la première guerre mondiale, les comités nationaux polonais et tchécoslovaque, établis sur le territoire français avec le consentement du gouvernement français, ont été reconnus par ce dernier et par la majorité des gouvernements alliés. Ces reconnaissances présupposaient qu'une nation, qui n'était pas considérée comme un sujet de droit international, pouvait être « reconnue et investie de tous les attributs de la souveraineté »²¹³. Cette affirmation de la personnalité internationale de la nation n'a pourtant eu aucune manifestation autre que le droit de lever une armée, d'avoir un drapeau et de constituer des tribunaux militaires autonomes pour les comités nationaux polonais et tchécoslovaque. Les alliés ont par ailleurs fait la promesse d'associer ces derniers aux conférences d'après-guerre.

Malgré l'annonce de l'arrivée de la nation comme un nouveau sujet de droit international, la reconnaissance comme nation reste seulement un acte de « *haute politique* » internationale. En effet, la consécration juridique de la personnalité internationale de la nation n'a jamais eu lieu, et l'initiative de sa reconnaissance n'a pas suffi à le réaliser. Il n'est pas non plus possible d'assimiler cette reconnaissance à une reconnaissance d'Etat ou de gouvernement en raison de l'absence d'existence préalable réelle des Etat polonais et tchécoslovaque avec leur territoire et gouvernement. Dès lors, il faut chercher l'utilité des reconnaissances des comités nationaux polonais et tchécoslovaque dans l'effort collectif de guerre dans la mesure où ils ne disposaient que des compétences purement militaires, à l'exclusion des compétences

²¹² DAILLIER, Patrick, FORTEAU, Mathias, PELLET, Alain, *op. cit.*, p. 633.

²¹³ Le rapport que le député français Raiberti a présenté le 19 juin 1919 devant la Chambre des députés in VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, 133.

internationales²¹⁴. Le but de la création de ces comités était donc d'offrir une base politique et juridique à la création des armées nationales polonaise et tchécoslovaque²¹⁵.

Par conséquent, il convient de considérer ces entités créées sous les noms de comités nationaux comme des organes de la souveraineté territoriale qui les a organisées, du moins autorisées. Ils relèvent donc du droit interne de l'Etat hôte : ils sont régis par le droit de l'Etat qui les accueille sur son territoire²¹⁶. La reconnaissance des comités nationaux polonais et tchécoslovaque marque purement la volonté des alliés de respecter l'autodétermination de ces peuples et de reconnaître leurs Etats futurs respectifs. Il convient de préciser cependant que la condition des comités nationaux tchécoslovaque et français lors de la deuxième guerre mondiale diffère en ce qu'ils constituaient les formes embryonnaires des futurs gouvernements tchécoslovaque et français des Etats tchécoslovaque et français, qui n'ont pas juridiquement disparu pendant la guerre²¹⁷.

Les précédents des comités nationaux polonais et tchécoslovaque du premier conflit mondial n'ont pas conduit à l'apparition de la nation comme un sujet nouveau du droit international, mais ils n'en ont pas moins contribué à sa promotion et à la matérialisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, sans ignorer l'effet du système de mandat appliqué entre deux guerres afin de porter les peuples sous mandat à l'indépendance.

Suite à la deuxième guerre mondiale, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, devenu exclusif aux peuples coloniaux, a pris son essor sous impulsion de l'Assemblée générale des Nations Unies²¹⁸. Les guerres de libération nationale occasionnées par la décolonisation, dont la légitimité est affirmée maintes fois par les organes des Nations Unies²¹⁹, ont donné lieu à l'émergence des mouvements de libération nationale en tant qu'autorités menant la lutte des peuples coloniaux pour leur droit à l'autodétermination et pour leur indépendance. La reconnaissance accordée à ces organes des peuples menant la lutte d'indépendance a été, non

²¹⁴ *Ibid*, p. 135.

²¹⁵ DAILLIER, Patrick, FORTEAU, Mathias, PELLET, Alain, *op. cit.*, p. 634.

²¹⁶ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 136-137.

²¹⁷ *Ibid*. p. 138.

²¹⁸ Parmi plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies qui affirment le droit des peuples coloniaux à l'autodétermination, il faut citer notamment la résolution 1514 (XV) relative à l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux, qui constitue en quelque sorte un programme de la décolonisation.

²¹⁹ Voir les résolutions 2022 (XX), 2074 (XX), 2107 (XX), 2185 (XXI), 2262 (XXII), 2326 (XXII), 2536 (XXIII), 2373 (XXIII), 2395 (XXIII), 2548 (XXIII), 2652 (XXV), 2704 (XXV), 2707 (XXV), 2708 (XXV) de l'Assemblée générale et les résolutions 269 (1969) et 318 (1972) du Conseil de sécurité.

pas la reconnaissance de belligérance ou d'insurrection classique, mais la reconnaissance comme mouvement de libération nationale, la seule forme de reconnaissance utilisée dans les situations contemporaines de décolonisation²²⁰.

Constitutive et relative à l'instar de la reconnaissance de belligérance, la reconnaissance de mouvements de libération nationale entraîne l'application du droit de la guerre et du droit humanitaire à la guerre d'indépendance. L'Assemblée générale des Nations Unies demande aux Etats intéressés le traitement des « combattants de la liberté » comme des prisonniers de guerre²²¹. La reconnaissance du statut de mouvement de libération nationale facilite également les contacts officiels des Etats reconnaissants avec ces entités et la représentation de ces dernières au sein des organisations internationales²²². Ainsi, l'Organisation de Libération de la Palestine, l'exemple le plus souvent cité d'un mouvement de libération nationale, a bénéficié d'un statut d'observateur aux Nations Unies.

B. Le droit humanitaire applicable à toute entité

La Conférence diplomatique de Genève, réunie à l'initiative du Comité international de la Croix-Rouge en 1949 afin de réviser et compléter le droit international humanitaire, a adopté quatre conventions qui régissent au premier chef les conflits armés internationaux. En ce qui concerne les conflits armés non-internationaux, la conférence, après tant de tensions, a débouché sur un compromis consistant à insérer au sein de chaque convention une disposition identique, l'article 3 commun, qui consacre les règles minimales applicables à tout « conflit armé ne présentant pas un caractère international et surgissant sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes ».

L'article 3 commun aux quatre conventions de Genève qui demande aux parties au conflit armé non-international de traiter avec humanité et sans distinction aucune les personnes qui ne participent pas directement aux hostilités, y compris les membres de forces armées qui ont déposé les armes et les personnes qui ont été mises hors de combat pour quelque raison que ce soit, représente un succès majeur²²³. En effet, malgré sa portée limitée, l'article 3 commun

²²⁰ DAILLIER, Patrick, FORTEAU, Mathias, PELLET, Alain, *op. cit.*, p. 634.

²²¹ Voir les résolutions 2383 (XXIII), 2395 (XXIII), 2508 (XXIV) de l'Assemblée générale et la résolution du 24 août 1971 du Comité spécial de la décolonisation (A/AC.109/380).

²²² FROWEIN, Jochen Abraham, *Recognition, op. cit.*, p. 346.

²²³ VERHOEVEN, Joe, *op.cit.* pp. 118-119 ; MOMTAZ, Djamchid., « Le droit international humanitaire applicable aux conflits armés non-internationaux », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 292, 2001, p. 28.

est la première disposition conventionnelle à régir les rapports d'un Etat avec les autorités rebelles, un domaine jusque-là considéré comme relevant de la compétence exclusive des Etats. Il est donc immédiatement applicable indépendamment de toute reconnaissance de belligérance et d'insurrection.

Selon la Cour internationale de Justice, les règles énoncées à l'article 3 commun aux Conventions de Genève, en tant qu'elles reflètent des « considérations élémentaires d'humanité », constituent des « principes généraux de base du droit humanitaire »²²⁴. Dans sa résolution relative à « l'application du droit international, notamment humanitaire, dans les conflits armés auxquels prennent part des entités non-étatiques », l'Institut de droit international considère que l'article 3 commun énonce des « principes fondamentaux du droit international humanitaire »²²⁵, une position appuyée par la doctrine²²⁶.

La conférence internationale organisée dès 1970 par le Comité international de la Croix-Rouge sur « la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire » a abouti en 1977 à l'adoption de deux protocoles additionnels aux conventions de Genève de 1949. Le Protocole I relatif aux conflits armés internationaux a étendu le champ d'application des conventions aux « conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la discrimination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ». Ainsi, les conflits armés menés par les peuples coloniaux par le biais d'un mouvement de libération nationale étaient désormais considérés comme des conflits internationaux. Le Protocole II consacré aux conflits non-internationaux traite la conduite des hostilités, et contient des dispositions relatives à la protection des combattants.

A la question des conditions de l'existence d'un conflit armé non-international, laissée ouverte par l'article 3 commun, le Protocole II apporte une réponse en définissant son champ d'application dans son premier article. Ainsi, le Protocole II est applicable aux conflits non internationaux se déroulant sur le territoire d'un État, qui opposent les forces armées de cet État

²²⁴ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, *C.I.J. Recueil*, 1986, pp. 113-114.

²²⁵ *Annuaire de l'Institut de droit international*, session de Berlin, 1999, vol ; 68, II, Paris, Pedone, p. 392.

²²⁶ SCHINDLER, Dietrich, « The Different Types of Armed Conflicts According to the Geneva Conventions and Protocols », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 163, 1963, p. 151 ; ZORGBIBE, Charles, « Pour une affirmation du droit humanitaire dans les conflits armés internes », *Journal du droit international*, vol. 23, 1970, p. 676 ; MOMTAZ, Djamchid, *op. cit.*, p. 29.

à des forces armées rebelles agissant sous un commandement responsable et contrôlant une partie du territoire national. Cette définition assez restrictive a été assouplie par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), qui estime dans son arrêt *Tadić* qu'un conflit armé non international existe quand il y a un « conflit armé prolongé entre les autorités gouvernementales et des groupes armés organisés ou entre de tels groupes au sein d'un Etat »²²⁷.

L'article 3 commun aux conventions de Genève dispose que « chacune des parties au conflit sera tenue d'appliquer ses dispositions ». Malgré l'absence d'une formule comparable dans le Protocole II additionnel qui prend en compte pour autant la capacité des insurgés d'appliquer le Protocole II pour définir le conflit armé non-international, il va de soi que les forces rebelles, au même titre que les autorités gouvernementales, sont tenues d'appliquer le droit humanitaire applicable aux conflits armés non-internationaux²²⁸.

Les Etats sont très souvent réticents à l'égard de l'application du droit humanitaire dans les conflits internes qui les opposent aux insurgés par crainte que cela signifie une reconnaissance implicite de ces derniers. C'est pour cette raison que l'article 3 contient une clause de sauvegarde qui précise que l'application des dispositions de cet article « n'aura pas d'effet sur le statut juridique des parties au conflit ». L'absence d'une telle clause dans le Protocole II peut s'expliquer certainement par l'absence de l'expression « parties au conflit » dans ce protocole.

Cette clause de sauvegarde exclut définitivement la reconnaissance de l'autorité insurgée partie à un conflit armé comme un Etat, un gouvernement, un belligérant ou dans un autre statut auquel elle aspire. Cependant il faudrait accepter que l'article 3 commun et le Protocole II confèrent aux insurgés des compétences fonctionnelles limitées à l'application du droit humanitaire²²⁹. L'article 3 commun prévoit même l'offre des services des organismes humanitaires et des négociations entre les parties au conflit, ce qui implique la reconnaissance des insurgés comme une autorité de fait, et leur prise en compte pour tout contact.

Il convient de conclure que le droit international, tel qu'il s'est développé depuis la deuxième guerre mondiale, confère certains droits et obligations aux entités qui ne répondent

²²⁷ Arrêt *Tadić* (compétence), par. 70, consultable sur <http://www.icty.org/x/cases/tadic/acjug/fr/tad-aj951002.pdf>. Consulté le 1er février 2016.

²²⁸ MOMTAZ, Djamchid, *op. cit.*, p. 71.

²²⁹ *Ibid.*, p. 101.

pas aux critères de l'Etat dans le but de créer un droit humanitaire minimum applicable à tous conflits.

Chapitre 2. Le statut d'une entité reconnue *de facto*

La reconnaissance *de facto* est le résultat des exigences de la vie internationale qui poussent les Etats à admettre la reconnaissance à différents degrés dans le but d'atténuer les effets perturbateurs de la non-reconnaissance sur les relations²³⁰. Bien que son utilisation soit assez rare dans la pratique moderne des Etats, la notion de reconnaissance *de facto* conserve toujours une place importante dans les querelles doctrinales qui portent notamment sur sa signification exacte et sur sa distinction de la reconnaissance *de jure*. La confusion doctrinale autour du terme « *de facto* » est évidemment due à l'abus de son emploi par les Etats, qui se trouvent dans la contrainte de concilier la liberté de ne pas reconnaître et les exigences de la vie politique internationale.

En vérité, la reconnaissance *de facto* est une modalité de la non-reconnaissance ; la reconnaissance officielle et complète manque toujours à une entité reconnue *de facto*. Elle constitue en quelque sorte « *a halfway position between recognition and non-recognition* »²³¹, concédée face à l'effectivité pressante de l'entité non-reconnue. Cette dernière reste en fait toujours non-reconnue comme attesté par l'attitude de certains gouvernements, qui considèrent les gouvernements reconnus *de facto* comme des gouvernements non-reconnus²³².

Depuis le départ de son apparition dans la pratique internationale, les utilisations diverses et aléatoires du terme « *de facto* » par les Etats n'ont évidemment pas aidé à dissiper le mystère et la confusion autour de la reconnaissance *de facto*, et à la situer par rapport à la reconnaissance *de jure*. Alors que certains auteurs ont cherché à saisir les caractères distinctifs de la reconnaissance *de facto* par rapport à la reconnaissance *de jure*²³³, d'autres ont soutenu n'avoir constaté aucune différence entre ces deux reconnaissances, si ce n'est que dans la sphère

²³⁰ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 330.

²³¹ Note du Département d'Etat américain adressé le 21 février 1958 à l'ambassade de Bagdad, cité in TALMON, Stefan, *Recognition of governments in international law : with particular reference to governments in exile*, Clarendon Press : Oxford University Press, 1998, p. 108.

²³² Le représentant britannique au Conseil de sécurité, M. Alexander Cadogan, a déclaré, le 12 août 1947 : "As representative of a Government which has not recognized the Indonesian Republic, I cannot vote in favour of inviting it to participate in the proceedings of the Security Council". Pourtant, le 31 mars 1947 le premier ministre britannique avait annoncé : "His Majesty's Government will extend to the Indonesian Republic the *de facto* recognition accorded by the Netherlands under Article 1 of the [Linggadjati] Agreement.", *House of Commons Debates*, vol. 435, col. 1657. De même, le ministre allemand, DR Hamm-Brücher a déclaré le 9 novembre 1979 que, en plus de l'Allemagne, 13 autres Etats membres de l'OTAN n'avaient pas reconnu l'annexion des Etats baltes par l'Union soviétique, bien que le Royaume Uni et le Canada l'aient reconnu *de facto*. TALMON, Stefan, *op. cit.*, p.92, n. 229.

²³³ LAUTERPACHT, Hersch, p. 245 ; OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, p. 354.

politique²³⁴. Il convient donc de mettre la lumière sur la reconnaissance *de facto* dans la pratique internationale (Section 1), avant d'examiner ses implications sur la situation de l'entité reconnue *de facto* (Section 2).

²³⁴ BRIERLY, J. L., *The Law of Nations*, 2^{ème} édition, 1936, p. 110 ; McNAIR Arnold Duncan, *Legal Effects of War*, 2^{ème} édition, 1944, p. 353 ; CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 283; BLIX, Hans M., *op. cit.*, pp. 602-603.

Section 1. La reconnaissance de facto, un acte distinct de la reconnaissance de jure

Un examen des diverses utilisations de la reconnaissance *de facto* (I) ainsi qu'un récit de l'historique de son développement dans la pratique étatique (II) s'imposent aux fins de définir et comprendre cette institution comme un acte distinct de la reconnaissance *de jure*.

I. Diverses utilisations du terme *de facto*

La pratique incohérente des Etats concernant la reconnaissance *de facto* complique énormément la tâche de la doctrine qui cherche à déchiffrer les mystères de cette institution. Déjà le terme « *de facto* » est abusivement employé pour qualifier plusieurs situations dans la pratique étatique. En effet, selon le cas, l'expression « gouvernement *de facto* » peut décrire un gouvernement effectif, c'est-à-dire un gouvernement qui exerce un contrôle effectif et global sur sa population et son territoire ; un gouvernement inconstitutionnel ou illégitime selon le droit interne ; ou un gouvernement illicite selon le droit international. Cette expression peut également être utilisée pour parler d'un gouvernement local qui exerce un contrôle partiel sur le territoire et la population, c'est-à-dire un gouvernement insurgé²³⁵.

A cela s'ajoute la diversité des formules utilisées par les Etats lors de l'octroi de la reconnaissance *de facto*. En effet, les Etats ont non seulement employé le terme « reconnaissance *de facto* »²³⁶, mais aussi des expressions comme « la reconnaissance d'un gouvernement *de facto* » ou « la reconnaissance comme une autorité indépendante *de facto* »²³⁷. Pareillement, ils ont accordé à une entité « une reconnaissance de jure » aussi bien que « la reconnaissance comme un gouvernement de jure ».

Se basant sur cette différenciation dans les expressions, certains auteurs ont soutenu que le terme « reconnaissance *de facto* » et le terme « reconnaissance comme un gouvernement *de*

²³⁵ TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 60.

²³⁶ Par exemple, dans son message écrit le 26 mars 1873, le président français, M. Thiers, avait demandé à l'ambassadeur de France à Madrid de s'assurer que la capacité factuelle du gouvernement espagnole était bien établie avant sa reconnaissance comme « un gouvernement *de facto*. », in TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 59, n. 69.

²³⁷ A titre d'exemple, la Grande-Bretagne et la France se déclaraient prêtes à « reconnaître provisoirement le Conseil national estonien comme une organisation indépendante de fait jusqu'à ce que la Conférence de la Paix permette d'établir définitivement le statut de l'Estonie, conformément au vœu de la population. », in DE VISSCHER, Charles, « *Les gouvernements étrangers en justice. Reconnaissance internationale et immunités* », *Revue de droit international et de la législation comparée*, vol. 50, 1922, p. 153.

facto » relevaient des situations complètement différentes²³⁸. Selon cette thèse, le terme reconnaissance *de facto* décrit le caractère de l'acte de la reconnaissance ; alors que l'expression « la reconnaissance comme un gouvernement *de facto* » qualifie l'objet de la reconnaissance. Chen fonde sa distinction entre ces deux expressions sur l'explication qu'il donne de la différence entre un « gouvernement *de jure* » et un « gouvernement *de facto* ». Le gouvernement *de jure*, d'après lui, est un gouvernement qui exerce un contrôle effectif sans contestation sur tout le territoire, et il est possible qu'un tel gouvernement soit reconnu *de facto* dans la pratique. Un gouvernement *de facto*, quant à lui, serait un gouvernement partiel qui exerce un contrôle sur une partie du territoire, et il ne pourrait être reconnu ni *de facto* ni *de jure*²³⁹.

Cependant, force est de constater que les Etats ont très souvent utilisé les expressions « reconnaissance *de facto* » et « reconnaissance comme un gouvernement *de facto* » comme synonyme. Le premier ministre et ministre des affaires étrangères français, M. Millerand, a écrit le 10 août 1920 au chargé d'affaires de la Russie M. Basily la note suivante : « J'ai l'honneur de vous informer que le Gouvernement de la République a décidé d'accorder la reconnaissance *de facto* au Gouvernement de la Russie méridionale »²⁴⁰. La déclaration officielle de cette reconnaissance annoncée le lendemain a été publiée dans *The Times* comme suit: "*The French Government, taking into consideration the military successes and the growing strength of the Government of General Wrangel..., has decided to recognize as a de facto government the Government of South Russia*"²⁴¹. Après la décision des ministres des affaires étrangères des Alliés en date du 10 janvier 1920 concernant la reconnaissance des gouvernements de la Géorgie et de l'Azerbaïdjan « comme gouvernements *de facto* », un haut-fonctionnaire du ministère britannique des affaires étrangères, M. Harmsworth a expliqué le 19 décembre 1921 au parlement britannique que « *His Majesty's' Government accorded de facto recognition to the Republic of Georgia in January 1920* »²⁴². La reconnaissance de l'Israël par les Etats-Unis a été annoncée à la presse par la déclaration suivante : « *The United States recognizes the provisional government as the de facto authority of the new State of Israël* »²⁴³. Par la suite, le représentant des Etats-Unis au Conseil de sécurité, M. Jessup, a informé le Conseil de sécurité

²³⁸ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 273.

²³⁹ *Ibid.*, p. 274.

²⁴⁰ *Bulletin de l'Institut Juridique International*, vol. 39(1938), p. 474, n. 1.

²⁴¹ *The Times*, 12 août 1920, p. 10.

²⁴² *House of Commons Debates*, vol. 149, col. 399, 19 Dec. 1921.

²⁴³ TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 62.

le 17 décembre 1948 que « *so far as the Provisional Government of Israel is concerned, the United States did extend de facto recognition to that Provisional Government of Israel* »²⁴⁴. Encore, dans l'affaire *Haile Selassie v. Cable and Wireless, Ltd. (No. 2)* (1939)²⁴⁵, le juge de la *Court of Appeal* britannique, Sir Wilfried Greene M.R., a considéré « *de facto recognition* » comme l'équivalent de « *recognition as a de facto government* » dans les termes suivants : « *Further, it is not disputed that that right of succession is to be dated back at any rate to the date when the de facto recognition, recognition of the King of Italy as the de facto sovereign of Abyssinia, took place* »²⁴⁶.

De la même manière, le terme « reconnaissance *de jure* » a été utilisé comme le synonyme du terme « reconnaissance comme un gouvernement *de jure* ». Le représentant britannique à Moscou, M. Hodgson, a adressé le 1^{er} février 1924 la note suivante au gouvernement soviétique pour annoncer la reconnaissance de ce dernier par son gouvernement : « *I have the honour, by direction of my Government, to inform your Excellency that they recognize the Union of Soviet Socialist Republics as the de jure rulers of those territories of the old Russian Empire which acknowledge their authority* ». La réponse du gouvernement soviétique en date du 8 février 1924 ne laisse aucun doute sur la nature de la reconnaissance accordée : « *I have the honour, on behalf of the Government of the Union of Soviet Socialist Republics, to inform your Excellency that my Government has taken cognizance with satisfaction of the contents of the British Note of February, 1, 1924, in which the British Government recognizes de jure the Government of the Union of Soviet Socialist Republics* »²⁴⁷.

Même les défenseurs de la distinction entre deux utilisations concèdent que les termes « reconnaissance *de facto* » et « reconnaissance comme un gouvernement *de facto* » ont été employés par les Etats comme synonymes, tout en critiquant cette utilisation, selon eux, « erronée »²⁴⁸. Dans la doctrine, selon beaucoup d'auteurs, les termes *de jure* et *de facto* qualifient l'objet de la reconnaissance et non pas l'acte de la reconnaissance²⁴⁹. La

²⁴⁴ *Loc. cit.*

²⁴⁵ *The Times Law Reports*, vol. 55, p. 209.

²⁴⁶ Texte in CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 276.

²⁴⁷ Les textes complets des notes in COATES, W. P., COATES, Z. K., *A History of Anglo-Soviet Relations*, Lawrence and Wishart Ltd., 1943, pp. 133-135.

²⁴⁸ WILLIAMS, John Fischer, *Aspects of Modern International Law*, Oxford University Press, 1939, p. 68 ; CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 274.

²⁴⁹ NOËL, Henry, *Les gouvernements de fait devant le juge*, Paris, R. Guillon, 1927, p. 50 ; McNAIR Arnold Duncan, *The Legal Effects of War, 1948*, p. 353, n. 1 ; OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *Oppenheim's International Law*, London, Longmans, 1992, p. 155.

reconnaissance *de jure* et *de facto* sont des « *convenient abbreviations* »²⁵⁰ pour « reconnaissance comme un gouvernement (Etat) *de jure* ou *de facto* », et lorsque le terme *de facto* est employée dans une déclaration de reconnaissance, sous quelle formulation que ce soit, cela implique en principe la reconnaissance *de facto*²⁵¹.

II. La reconnaissance *de facto* dans la pratique internationale

La pratique de la reconnaissance *de facto* a été lancée lors des sécessions des colonies espagnoles d'Amérique du sud au début du XIX^{ème} siècle par la Grande Bretagne, confrontée au problème de concilier la nécessité d'avoir des relations avec les nouvelles républiques sud-américaines et les prétentions légitimistes de l'Espagne. La Grande Bretagne a trouvé comme solution à ce problème l'octroi d'une reconnaissance qui n'exprime pas une position sur le titre de souveraineté, mais qui permet des contacts avec les autorités en place. Le ministre des affaires étrangères de la Grande Bretagne de l'époque, Lord Castlereagh²⁵² et son successeur, George Canning²⁵³, ont justifié cette nouvelle modalité de la reconnaissance qu'était la reconnaissance *de facto*, par l'ampleur des relations commerciales existant entre leur pays et les anciennes colonies espagnoles, tout en prenant bien soin de distinguer la reconnaissance qu'ils ont accordée de la reconnaissance *de jure*. Selon la distinction qu'ils ont établie entre trois types de reconnaissances, les deux premières, la reconnaissance *de facto* et la reconnaissance diplomatique concernent « *the mode of relations* » avec les nouvelles

²⁵⁰ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 330.

²⁵¹ TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 65.

²⁵² Le memorandum, daté du 8 août 1822, du Lord Castlereagh concernant la reconnaissance des « *actual governments of South America* », qui fait partie des instructions donnés au plénipotentiaire britannique au Congrès de Vérone, se lit comme suit : “it is material to distinguish the following descriptions of Recognition : 1st. the Recognition, *de facto*, which now substantially subsists. 2ndly. The more formal recognition by diplomatick agents. 3rdly. The Recognition, *de jure*, which professes to decide upon the title and thereby to create a certain impediment to the assertion of the rights of the former occupant.”, WEBSTER Charles K. (ed.), *Britain and the Independence of Latin America 1812-1830. Select Documents from the Foreign Office Archives*, Londres, Ibero-American Institute of Great Britain, 1938, vol. 2, p. 72.

²⁵³ Le ministre, George Canning, a expliqué en juin 1824 lors du débat sur “*London Petition for the Recognition of the Independance of South America*” ce qui suit : “in the year 1822, the extent of the commerce then existing between this country and the colonies of Spain, led to another *de facto* recognition of their separate political existence, we recognized their commercial flag, which was admitted to the same advantages as the flags of independent States in amity with England”., SMITH, Herbert Arthur, *Great Britain and the Law of Nations : A Selection of Documents Illustrating the Views of the Government in the United Kingdom upon Matters of International Law*, P. S. King, 1932, vol. I, p. 122.

républiques latino-américaines, alors que la troisième, la reconnaissance *de jure* relève de la question du titre ou du droit de souveraineté²⁵⁴.

Après un long répit, le procédé de la reconnaissance *de facto* est réapparu dans la pratique diplomatique au début du XX^{ème} siècle. Les Etats-Unis, qui avaient déjà plusieurs fois utilisé l'expression « gouvernement *de facto* » au XIX^{ème} siècle²⁵⁵, ont accordé la reconnaissance *de facto* au Panama le 6 novembre 1903, avant d'octroyer la reconnaissance *de jure* une semaine plus tard²⁵⁶. Le 19 octobre 1915, les Etats-Unis, le Brésil, la Chile, l'Argentine, la Bolivie, l'Uruguay et le Guatemala ont déclaré l'octroi de leur reconnaissance au « gouvernement *de facto* du Mexique », établi par le Général Carranza.²⁵⁷

Les entités étatiques qui ont émergé à la suite de la première guerre mondiale sur les territoires de l'Autriche-Hongrie et de la Russie ont créé une nouvelle occasion pour l'emploi de la reconnaissance *de facto*. Certains d'entre eux, comme la Pologne, la Tchécoslovaquie et les Etats baltes ont été reconnus *de facto* avant d'être reconnus *de jure* par la suite, tandis que les reconnaissances *de facto* de certains autres, tels l'Arménie, et l'Azerbaïdjan, ne se sont jamais transformées en une reconnaissance *de jure* en raison de leur reconquête par leur Etat-mère. L'octroi de la reconnaissance *de facto* à ces Etats était dû à l'incertitude de leur situation jusqu'à un règlement définitif après la guerre. Malgré le fait qu'ils exerçaient une autorité effective à l'heure de leur reconnaissance *de facto*, rien ne permettait de garantir la permanence de leur autorité²⁵⁸. Ainsi, à propos de la reconnaissance du gouvernement de l'Estonie, le gouvernement britannique avait fait la communication suivante : « Le Gouvernement de Sa Majesté a reconnu, provisoirement et avec toutes les réserves nécessaires pour l'avenir, le Conseil national estonien comme une entité indépendante de facto (as a de facto independent body), et a admis par suite un certain personnage comme représentant diplomatique non officiel de ce gouvernement provisoire. Cet état de choses est nécessairement provisoire et transitoire »²⁵⁹.

²⁵⁴ WEBSTER, Charles K. (ed.), *op. cit.*, vol. 2, p. 72.

²⁵⁵ MOORE, John Bassett, WHARTON, Francis, *A Digest of International Law*, U.S. Government Printing Office, 1906, vol. I, pp. 142, 148, 156.

²⁵⁶ *Ibid.*, vol. 1, p. 137.

²⁵⁷ HACKWORTH Green Haywood, *Digest of International Law*, 1940, U.S. Government Printing Office, vol. 1, p. 260.

²⁵⁸ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 334.

²⁵⁹ La traduction de la communication fournie in STRUPP Karl, « Les règles générales du droit de la paix », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 47, 1934-I, p. 449

De même, le gouvernement français a reconnu « provisoirement l'existence de fait de l'Etat indépendant de Latvie (Lettonie), en attendant que les puissances alliées eussent pu résoudre, de concert, la question de droit »²⁶⁰. En effet, les Etats estimaient que l'existence de ces nouveaux Etats pourrait se révéler éphémère, leur Etat-mère, la Russie, étant alors occupée de la révolution bolchévique²⁶¹. Le gouvernement soviétique de la Russie, lui-même, est resté reconnu *de facto* pendant longtemps par plusieurs Etats, qui croyaient ou espéraient que ce gouvernement n'allait pas réussir à rester au pouvoir, et qui ont dû finalement lui accorder leur reconnaissance *de jure*.

Enfin, le recours à la reconnaissance *de facto* a encore eu lieu dans les années 1930 concernant l'annexion de l'Ethiopie par l'Italie et lors de la guerre civile espagnole. Dans ces deux cas, les reconnaissances *de facto* de l'annexion italienne et du gouvernement nationaliste espagnol ont été suivies de leur reconnaissance *de jure* par la plupart des Etats. Depuis, très peu de déclarations expresses de la reconnaissance *de facto* et de la reconnaissance *de jure* sont constatées dans la pratique étatique, ce qui incite certains auteurs à dénoncer la désuétude de cette terminologie²⁶². Pourtant, le terme de la reconnaissance *de facto* n'a jamais disparu ni de la doctrine, ni du langage diplomatique²⁶³.

²⁶⁰ LAGARDE, Ernest, *La reconnaissance du gouvernement des Soviets*, Payot, 1924, p. 20, note. 1.

²⁶¹ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 334.

²⁶² VERHOEVEN, Joe, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine : les relations publiques internationales*, Paris, Pedone, 1975, p. 630 ; BROWNLIE, Ian, « Recognition in theory and practice », *British Yearbook of International Law*, vol. 53 (1), 1982, p. 207 ; MENON, P. K., « Some aspects of the law of recognition », *Revue de Droit International de Sciences Diplomatiques et Politiques*, vol. 69, 1991, p. 69 ; WYLER Eric, *op. cit.*, p. 87.

²⁶³ A titre d'exemples récents, voir le rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la situation à Chypre, daté du 15 décembre 1994, qui parle de la reconnaissance *de facto* de l'entité se trouvant au nord de Chypre, Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, *Documents*, Doc. 7206, p. 19 ; et la déclaration du premier ministre grec qui refuse d'avoir des contacts officiels avec le gouvernement macédonien par crainte que cela implique une reconnaissance *de facto*, *Guardian*, 31 mars 1993, p. 9.

Section 2. Les implications de la reconnaissance de facto sur la situation d'une entité non-reconnue

La persistance doctrinale sur la reconnaissance *de facto* est due à la confusion et à l'absence d'unanimité concernant sa nature et les caractéristiques qui la distinguent, ou pas, de la reconnaissance *de jure*. Il convient d'indiquer l'existence d'une différence de degré entre ces deux types de reconnaissance²⁶⁴, la reconnaissance *de facto* étant une modalité de la (non) reconnaissance²⁶⁵. Il ne pourrait pas en aller autrement, car non seulement les circonstances et les motivations qui les occasionnent sont bien distinctes, mais aussi les effets qu'elles engendrent sont assez différents. La différenciation entre ces deux types de reconnaissance est reflétée dans la résolution du 23 avril 1936 de l'Institut de Droit International sur la reconnaissance des nouveaux Etats et des nouveaux gouvernements comme suit : « La reconnaissance est soit définitive et plénière (*de jure*), soit provisoire ou limitée à certains rapports juridiques (*de facto*) »²⁶⁶.

La reconnaissance *de jure* est donc la reconnaissance plénière par lequel l'Etat reconnaissant confirme la souveraineté, l'effectivité et la stabilité de l'entité reconnue et exprime sa volonté d'entretenir des relations diplomatiques normales avec cette entité. C'est une « reconnaissance définitive, irrévocable, pleine et entière qui produit la totalité des effets de la reconnaissance »²⁶⁷. Ainsi, le premier représentant de la Lettonie en France, M. Mc. O. Groswald, lors de la remise de ses lettres de créance, définissait la reconnaissance *de jure* accordée par la France à la Lettonie comme « la consécration définitive et irrévocable de la souveraineté de l'Etat letton »²⁶⁸. Les termes « reconnaissance officielle », « reconnaissance formelle », « reconnaissance politique » et « reconnaissance plénière » sont aussi utilisés par les Etats au sens de la reconnaissance *de jure*²⁶⁹.

Toute reconnaissance, qui n'est pas assortie de modalités et qui n'est pas qualifiée de *de facto* par ses auteurs, est une reconnaissance *de jure*²⁷⁰. En effet, la conseillère juridique au Département d'Etat américain, Mme Whiteman atteste que « *in prevailing practice, when the*

²⁶⁴ DAILLIER, Patrick, FORTEAU, Mathias, PELLET, Alain, *op. cit.*, p. 629.

²⁶⁵ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 632.

²⁶⁶ Les articles 3 (pour les Etats) et 11 (pour les gouvernements) de la résolution du 23 avril 1936 de l'Institut de droit international sur la reconnaissance des nouveaux Etats et des nouveaux gouvernements, *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 1936, vol. II, p. 300.

²⁶⁷ DAILLIER, Patrick, FORTEAU, Mathias, PELLET, Alain, *op. cit.*, p. 629.

²⁶⁸ STRUPP Karl, *op. cit.*, p. 449

²⁶⁹ TALMON, Stefan, *op. cit.*, pp. 108-109.

²⁷⁰ ERICH, R., *op. cit.*, p. 486.

United States extends recognition, it is recognition per se, not [de facto] recognition »²⁷¹. Sur ce sujet, il est aussi intéressant de citer le télégramme, envoyé par le représentant américain au Conseil de sécurité, M. Jessup, en date du 13 juillet 1948, au secrétaire d'Etat américain, M. Marshall. Ce télégramme se lit comme suit : « *It is our understanding that US recognition of State of Israel is unqualified, that is, de jure, while our recognition of PGI [Provisional Government of Israel] was a de facto recognition of government [of] that State...* »²⁷².

La reconnaissance *de facto*, quant à elle, constitue une reconnaissance d'un moindre degré qui produit des effets plus limités. Elle marque une position d'expectative²⁷³, une certaine hésitation²⁷⁴, un expédient²⁷⁵, et une réserve²⁷⁶ de la part de l'Etat reconnaissant dues aux « *provisional basis of realities* »²⁷⁷. Même si l'entité reconnue *de facto* exerce une autorité effective au moment de sa reconnaissance, la certitude et la confiance ne sont pas encore établies concernant sa stabilité et sa durabilité²⁷⁸, selon l'avis de l'Etat reconnaissant, qui évite donc de s'engager définitivement. La distinction entre les circonstances de la reconnaissance *de facto*, et celles de la reconnaissance *de jure*, comme tracée ci-dessus, est assez bien formulée dans des explications données le 21 mars 1951 dans la Chambre des communes sur la pratique du gouvernement britannique en la matière :

“...*The conditions under international law for the recognition of a new regime as the de facto government are that the new regime has in fact effective control over most of the State's territory and this control seems likely to continue. The conditions for the recognition of a new regime as the de jure government of a State are that the new regime should not merely have effective control over most of the State's territory, but it should in fact be firmly established...*”²⁷⁹

L'appréciation de la stabilité ou de la précarité des nouvelles entités de la part des Etats se fait au cas par cas et reste très souvent politiquement orientée. La reconnaissance *de jure* de l'Union soviétique par la Grande Bretagne n'est intervenue que trois ans après sa

²⁷¹ WHITEMAN, Marjorie Millace, HACKWORTH, Green Haywood (ed.), *Digest of International Law*, U.S. Department of State, 1963, vol. 2, p. 3.

²⁷² TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 62.

²⁷³ DE VISSCHER, Charles, *Les effectivités du droit international public*, Paris, Pedone, 1967, pp. 42-43.

²⁷⁴ FROWEIN, Jochen Abraham, *Recognition*, *op. cit.*, p. 342.

²⁷⁵ DAILLIER, Patrick, FORTEAU, Mathias, PELLELET, Alain, *op. cit.*, p. 629.

²⁷⁶ BLIX, Hans M., *op. cit.*, p. 602.

²⁷⁷ OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, p. 155.

²⁷⁸ Il s'agit donc d'une « effectivité étatique précaire » selon les termes de Wyler., WYLER, Eric, *op. cit.*, p. 85.

²⁷⁹ *International and Comparative Law Quarterly*, 1951, p. 367

reconnaissance *de facto*, alors que les Etats Unis ont reconnu le Panama *de jure* seulement une semaine après sa reconnaissance *de facto*²⁸⁰.

Selon Lauterpacht, l'entité reconnue *de facto* répond à la principale condition de la reconnaissance, à savoir l'effectivité ; mais c'est parce qu'elle ne satisfait pas aux autres conditions de la reconnaissance qu'elle est reconnue *de facto* et non *de jure*²⁸¹. L'éminent professeur explique qu'une fois que la condition la plus importante de la reconnaissance est satisfaite, « *the necessities of international intercourse* » ne tolère pas le refus de toute reconnaissance à l'entité en cause, mais favorise la constatation de cette effectivité par la reconnaissance *de facto*²⁸².

Nonobstant l'explication de Lauterpacht et l'accent mis sur la condition de l'effectivité dans la pratique étatique en général, il existe des exemples d'entités reconnues *de facto*, qui n'exerçaient pas pour autant une autorité effective sur le territoire qu'ils prétendaient contrôler ou qui étaient même exilés. Ainsi, vers la fin de la première guerre mondiale, le comité national tchécoslovaque établi à Paris a été reconnu le 3 septembre 1918 par les Etats-Unis « *as a de facto belligerent government clothed with proper authority to direct the military and political affairs of the Czecho-Slovaks* »²⁸³, et le 28 septembre 1918 par la France « *comme un gouvernement de facto ayant son siège en France* »²⁸⁴ ; bien qu'il n'exerçât aucunement un contrôle effectif sur la Tchécoslovaquie à l'époque. De même, le président américain Roosevelt a annoncé le 11 juillet 1944 que les Etats-Unis avaient décidé de reconnaître le Comité français de libération nationale (CFLN) « *as the de facto authority for the government of the liberated area of France pending elections* »²⁸⁵, alors que celui-ci résidait toujours à Alger et n'exerçait pas un contrôle effectif sur le territoire métropolitain. Le Gouvernement provisoire de la République algérienne a aussi été reconnu *de facto* par plusieurs Etats, malgré son manque d'effectivité sur le territoire algérien. Il peut être soutenu que dans ce genre de situations, la

²⁸⁰ MOORE, John Bassett, WHARTON, Francis, *A Digest of International Law*, 1906, U.S. Government Printing Office, vol. III, p. 55.

²⁸¹ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 339. Quelques exemples de ces autres conditions essentielles de la reconnaissance donnés par Lauterpacht sont “a reasonable prospect of permanency or stability”, “the final or apparently irrevocable defeat of the pretensions of the parent State”, “the free acceptance of the new regime by the majority of the population” et “the ability of willingness to fulfil international obligations”.

²⁸² *Ibid.* p. 340.

²⁸³ HACKWORTH, Green Haywood, *Digest of International Law, 1940-1944*, vol. 1, p. 204.

²⁸⁴ KISS Alexandre-Charles, *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, 1965, vol. 3, n° 87, p. 49.

²⁸⁵ *New York Times*, 12 juillet 1944, p. 1.

reconnaissance *de facto* est accordée dans le but de soutenir politiquement l'entité reconnue et de l'aider à se consolider.

Les Etats peuvent également avoir recours à la reconnaissance *de facto* pour montrer leur indignation ou désapprobation à l'égard de l'origine ou des politiques d'une autorité non-reconnue. Ainsi, le gouvernement soviétique, qui, selon toute vraisemblance, était définitivement et effectivement établi, était seulement reconnu *de facto* pendant longtemps par un grand nombre d'Etats occidentaux ; parce qu'il ne voulait pas remplir, d'après ces Etats, ses obligations internationales en matière d'indemnisation des propriétés confisquées des ressortissants étrangers et de la reconnaissance des dettes souscrites par ses prédécesseurs, et qu'il ne renonçait pas à la propagande révolutionnaire à l'étranger²⁸⁶.

Dès lors, il convient de constater que la reconnaissance *de facto* est une reconnaissance provisoire ; car, elle est soit remplacée par une reconnaissance *de jure* de l'entité qui se consolide finalement durablement, soit elle est révoquée avec la disparition de cette entité. Elle découle donc du besoin des Etats d'avoir des relations avec une entité qu'ils ne veulent pas encore reconnaître *de jure*, dans le but de sauvegarder leurs intérêts ou d'aider ou de soutenir cette entité dans son effort.

Certains ont cherché à distinguer la reconnaissance *de jure* et la reconnaissance *de facto* en identifiant la première à la reconnaissance expresse et la seconde à la reconnaissance implicite²⁸⁷. Cette proposition n'est guère fondée dans la pratique étatique ; ces deux formes de reconnaissance peuvent être accordées expressément ou implicitement. En effet, les Etats Unis ont reconnu *de facto* le 7 mai 1919 le gouvernement finnois²⁸⁸, le 23 avril 1920 le gouvernement arménien²⁸⁹, et le 14 mai 1948 le gouvernement de l'Israël²⁹⁰ par des actes explicites.

En outre, les relations *de facto* avec une entité non-reconnue n'impliquent pas nécessairement une reconnaissance *de facto* ; car, les relations limitées avec une entité non-

²⁸⁶ OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, p. 156. La Grande Bretagne a reconnu le gouvernement soviétique comme le gouvernement *de facto* de la Russie par un traité de commerce conclu le 16 mars 1921, et a refusé la reconnaissance *de jure* jusqu'au 1^{er} février 1924.

²⁸⁷ FAUCHILLE, Paul, BONFILS, Henri, *Traité de Droit International Public*, 8^{ème} éd., Paris, Rousseau et Cie, 1922, t. 1, pt 1, p. 206.

²⁸⁸ HACKWORTH Green Haywood, *op. cit.*, p. 212.

²⁸⁹ *Ibid.*, p. 222.

²⁹⁰ U.S. State Department, *Bulletin*, vol. 18, 1948, p. 673.

reconnue peuvent coexister avec le refus de toute reconnaissance²⁹¹. Pourtant, il y a une tendance à déduire de ces relations limitées une reconnaissance *de facto*, comme reflétée dans la résolution précitée de l'Institut de droit international qui stipule dans son article 14 que « la reconnaissance *de facto* d'un gouvernement se manifeste : 1° soit par une déclaration expresse, 2° soit par la signature d'accords ayant une portée limitée ou un caractère provisoire, 3° soit par l'entretien des relations avec le gouvernement nouveau en vue des affaires courantes »²⁹². La question de savoir si ces relations impliquent une reconnaissance *de facto* dépend de l'intention du gouvernement concerné. Le chef du gouvernement soviétique M. Khrouchtchev avait expliqué le 8 octobre 1960 que les contacts du gouvernement soviétique avec les représentants du gouvernement provisoire algérien pouvaient être regardés comme constituant la reconnaissance *de facto* de ce dernier²⁹³. En revanche, le gouvernement britannique avait eu des contacts, et négocié des accords avec le gouvernement soviétique avant de lui accorder une quelconque reconnaissance ; et ce n'est que l'accord de commerce signé le 16 mars 1921 entre les deux gouvernements qui a été interprété par le gouvernement britannique comme un accord « *recognizing the Soviet Government as the de facto Government of Russia* »²⁹⁴. Toutefois, il est généralement accepté que l'échange des agents non-diplomatiques constitue en principe une reconnaissance *de facto* implicite²⁹⁵.

Il convient de conclure que la reconnaissance *de facto* est un instrument politique qui vise à faciliter l'établissement des relations avec une entité étatique non-reconnue exerçant un contrôle effectif sur son territoire. Elle est notamment employée pour les entités étatiques menant une lutte de sécession pour se constituer en Etat, ou pour les entités gouvernementales

²⁹¹ Voir, *infra*, Titre II, Chapitre 2, Section 2, Les relations informelles avec une entité étatique en l'absence de toute reconnaissance.

²⁹² La résolution du 23 avril 1936 de l'Institut de droit international sur la reconnaissance des nouveaux Etats et des nouveaux gouvernements, *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 1936, vol. II, p. 300.

²⁹³ BEDJAOUI Mohammed, *Law and the Algerian Revolution*, Bruxelles, International Association of Democratic Lawyers, 1961, p. 114.

²⁹⁴ L'explication du premier ministre de la Grande Bretagne dans la Chambre des Communes le 22 mars 1921, *House of Commons Debates*, vol. CXXXIX, col. 2506.

²⁹⁵ Le ministre italien des affaires étrangères a considéré que la présence d'une mission italienne à Tbilissi et celle d'une mission géorgienne à Rome constituait une reconnaissance *de facto*. Le gouvernement ukrainien s'est considéré reconnu par la Grande Bretagne et la France du fait que ces deux Etats avaient nommé des représentants pour l'Ukraine. L'Allemagne a soutenu que l'envoi d'une délégation au gouvernement espagnol de Franco équivalait une reconnaissance *de facto*. ; TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 85, n. 197.

faisant l'effort de s'établir comme le gouvernement légal d'un Etat déterminé dans un contexte de conflit interne.

Il va de soi que, pas plus que la reconnaissance *de jure*, la reconnaissance *de facto* ne peut avoir un effet sur le statut d'une entité, qui dépend de la réalisation des critères de l'Etat. Elle atteste seulement que, selon l'avis de l'Etat accordant la reconnaissance *de facto*, l'entité reconnue *de facto* exerce un contrôle effectif sur son territoire au moment de l'octroi de cette reconnaissance.

Titre II. Les relations d'une entité discrétionnairement non-reconnue dans l'ordre international

L'étendue des relations entre une entité non-reconnue et les Etats non-reconnaisants se définit notamment à travers la théorie de la reconnaissance implicite. Cette théorie porte sur le mode de reconnaissance d'une entité non-reconnue qui se manifeste par les relations établies avec cette entité. En effet, en termes de son mode d'octroi, la reconnaissance peut être expresse ou implicite²⁹⁶. La reconnaissance expresse a lieu lorsqu'il existe une déclaration explicite qui exprime clairement l'intention de reconnaître d'un Etat. Quant à la reconnaissance implicite, elle est réputée établie lorsque « la conduite d'un Etat laisse présumer son intention de reconnaître »²⁹⁷. Comme « l'intention » est déterminante sur la question de l'existence de la reconnaissance²⁹⁸, l'acte impliquant la reconnaissance ne doit laisser aucun doute sur cette intention²⁹⁹. La reconnaissance implicite s'effectue par des actes qui, ne faisant aucune référence à une reconnaissance expresse, justifient raisonnablement une déduction de reconnaissance et ne conduisent à aucune autre conclusion³⁰⁰. Il s'agit en réalité d'une fiction³⁰¹, ou bien d'une présomption qui est susceptible d'être inversée par l'expression de l'intention contraire de l'Etat concerné.

Dès lors, un Etat non-reconnaisant reste libre dans ses relations avec une entité qu'elle ne reconnaît pas, tant que ses actes n'impliquent pas raisonnablement une reconnaissance. Il s'ensuit donc que, selon les termes de Verhoeven, « la théorie de la reconnaissance implicite est négativement révélatrice des effets de la (non) reconnaissance »³⁰². Toutes les relations qui

²⁹⁶ Selon l'article 7 de la Convention de Montevideo sur les droits et devoirs des Etats, « la reconnaissance pourra être expresse ou tacite. Cette dernière résulte de tout acte qui implique l'intention de reconnaître le nouvel Etat ». La Convention de Montevideo sur les Droits et Devoirs des Etats signé le 26 décembre 1933 lors de la 7^e Conférence internationale des Etats américains, est consultable sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%20165/v165.pdf>. Consulté le 29 janvier 2016.

²⁹⁷ CHARPENTIER, Jean, *op. cit.*, p. 250.

²⁹⁸ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 370 ; VERHOEVEN, Joe, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine : les relations publiques internationales*, Paris, Pedone, 1975, pp. 353-354.

²⁹⁹ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, pp. 370-371. Le conseiller juridique du Département d'Etat américain précise dans un *Mémoire* que « tacit recognition occurs through acts which, while not expressly referring to recognition, leave no doubt as to the intention to grant it », *American Journal of International Law*, 1963, p. 120.

³⁰⁰ OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, p. 169.

³⁰¹ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 354

³⁰² *Loc. cit.*

n'impliquent pas la reconnaissance d'une entité non-reconnue sont donc dans la discrétion d'un Etat qui veut poursuivre sa politique de non-reconnaissance. Les politiques de non-reconnaissance peuvent ainsi « se différencier d'Etat en Etat et de cas en cas »³⁰³.

Ainsi, dans le cadre d'une non-reconnaissance discrétionnaire, l'Etat non-reconnaissant bénéficie d'une large marge d'appréciation quant à sa politique de non-reconnaissance. Il peut avoir n'importe quelle relation avec l'entité qu'il ne reconnaît pas, à moins que cette relation implique indéniablement une reconnaissance. Tout dépend de la bonne volonté de l'Etat non-reconnaissant et du degré d'étroitesse qu'il souhaite adopter dans ses relations avec l'entité non-reconnue.

L'existence éventuelle d'une reconnaissance implicite dépend du contenu ou même de la forme des relations nouées. Ce sont des relations politiques et formelles au niveau gouvernemental qui posent problème au regard de la théorie de la reconnaissance implicite, car leur établissement et leur maintien supposent l'existence d'un partenaire étatique. Les relations formelles et officielles sont donc susceptibles d'être censurées afin d'éviter toute reconnaissance implicite dans une politique de non-reconnaissance poursuivie envers une entité étatique. En revanche, les relations informelles et officieuses au niveau administratif, entretenues entre fonctionnaires d'un rang inférieur ou personnes privées, n'impliquent pas en principe une reconnaissance, et sont donc possibles dans le cadre d'une non-reconnaissance discrétionnaire.

Il convient alors d'examiner en profondeur la possibilité juridique des relations discrétionnaires avec une entité discrétionnairement non-reconnue en deux chapitres : les relations officielles et formelles (Chapitre 1), et les relations officieuses et informelles (Chapitre 2).

³⁰³ TALMON, Stefan, *La non-reconnaissance collective des Etats illégaux*, Pedone, 2007, p. 41.

Chapitre 1. Les relations officielles et formelles avec une entité discrétionnairement non-reconnue

Suivant la bifurcation classique entre les relations bilatérales et les relations multilatérales, la situation des relations politiques et formelles susceptibles d'être entretenues ou non avec une entité discrétionnairement non-reconnue seront examinées en deux sections : les relations officielles bilatérales avec une entité non-reconnue (Section 1), et les relations formelles multilatérales en présence d'une entité non-reconnue (Section 2).

Section 1. Les relations officielles bilatérales avec une entité discrétionnairement non-reconnue

Nonobstant la non-reconnaissance, les Etats entretiennent des relations politiques et formelles avec toute entité qui existe de fait. L'étendue des contacts officiels avec une entité non-reconnue varie selon la volonté de l'Etat non-reconnaissant. La théorie de la reconnaissance implicite joue évidemment son rôle pour ce genre de relations, mais son effet reste assez restreint. Il est opportun d'examiner en cette section trois types de relations : les relations conventionnelles bilatérales (I), les relations diplomatiques (II), et les relations consulaires (III).

I. La non-reconnaissance et les relations conventionnelles bilatérales

En principe, la non-reconnaissance ne permet pas de relations conventionnelles, car il est généralement admis que la conclusion des traités bilatéraux est une preuve et une modalité commune de la reconnaissance. En effet, lorsqu'il n'y a aucun doute raisonnable sur l'intention des parties, la conclusion d'un traité bilatéral entre un État non-reconnaissant et une entité non-reconnue constitue la reconnaissance de cette dernière³⁰⁴. Un traité bilatéral, en tant que l'expression d'une volonté des relations étroites, porte la présomption de cette intention de reconnaître³⁰⁵.

C'est ainsi que les États-Unis avaient prétendu que l'Espagne avait accordé sa reconnaissance à ses colonies d'Amérique latine par la conclusion avec eux des « *treaties equivalent to an acknowledgement of independence* »³⁰⁶. L'Association internationale de Congo a également été reconnue par la majorité des puissances par la conclusion des conventions. La reconnaissance du nouveau Gouvernement turc républicain par les États-Unis s'est opérée par la conclusion des traités du 6 août 1923³⁰⁷. La reconnaissance du Gouvernement soviétique avait aussi été effectuée par la voie des conventions bilatérales³⁰⁸.

Le plus souvent, un traité global de commerce, de navigation et d'amitié, ou un traité de commerce comporte la reconnaissance de l'entité avec laquelle il est conclu. Les Etats reconnaissants choisissent ce mode de reconnaissance afin de ne pas heurter par une

³⁰⁴ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 378 ; CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 192.

³⁰⁵ CHARPENTIER, Jean, *op. cit.*, p. 255.

³⁰⁶ MOORE, John Bassett, WHARTON Francis, *op. cit.*, p. 88.

³⁰⁷ HACKWORTH, Green Haywood, *op. cit.*, p. 312.

³⁰⁸ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 193.

reconnaissance directe et expresse les susceptibilités de l'Etat-mère, duquel l'entité nouvelle reconnue a fait sécession³⁰⁹. C'est pour cette raison que le secrétaire d'Etat britannique Canning avait insisté sur ce mode de reconnaissance concernant les nouvelles républiques d'Amérique latine³¹⁰. La France a reconnu l'indépendance des Etats-Unis en concluant avec eux un traité de commerce et de navigation en 1778³¹¹. La République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande se sont reconnues mutuellement par un traité général des relations en 1972³¹². De même, les Etats-Unis ont reconnu le gouvernement républicain de Chine par un traité de commerce de 1928³¹³.

S'agissant de la question de savoir quelle étape de la conclusion des traités implique la reconnaissance, il ne fait pas de doute que l'échange des ratifications implique la reconnaissance. Quant à la signature du traité, elle est aussi habituellement considérée comme impliquant la reconnaissance. Il a également été allégué que les négociations pour la conclusion d'un traité et la nomination des agents à cette fin pouvaient impliquer la reconnaissance³¹⁴. Cependant, tant que l'intention contraire est exprimée, il n'est pas possible d'affirmer que les contacts et la nomination des agents en vue de la conclusion d'un traité avec une entité non-reconnue puisse impliquer la reconnaissance de cette dernière³¹⁵. En effet, en 1920, le gouvernement britannique a refusé de considérer le gouvernement soviétique comme reconnu par lui, alors qu'il avait reçu un agent soviétique, M. Krassin, pour négocier le futur traité de commerce de 1921, par lequel il a finalement reconnu le gouvernement soviétique³¹⁶. Le gouvernement britannique avait tout de même concédé que « *that which Monsieur Krassin represents in this country is a State Government of Russia* »³¹⁷. De même, le président Roosevelt a précisé que les entretiens qui ont eu lieu entre lui et le représentant soviétique, M. Litvinov, n'équivalait pas à une reconnaissance ; cependant ces entretiens ont finalement abouti à une reconnaissance du gouvernement soviétique³¹⁸. En 1865, le chancelier allemand Bismarck et le gouvernement italien se sont mis d'accord pour considérer que l'échange des ratifications

³⁰⁹ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, pp. 378-379 ; OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, p. 174.

³¹⁰ Voir la dépêche de Lord Canning sur ce sujet, WEBSTER Charles K. (ed.), *op. cit.*, p. 291.

³¹¹ OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, p. 174.

³¹² *Ibid.*

³¹³ WHITEMAN Marjorie Millace, HACHWORTH, Green Haywood (ed.), *op. cit.*, p. 50.

³¹⁴ FAUCHILLE Paul, BONFILS Henri, *op. cit.*, p. 325.

³¹⁵ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, pp. 377-378 ; CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 195-196.

³¹⁶ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 377 ; CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, pp. 195-196.

³¹⁷ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 377

³¹⁸ BRIGGS, Herbert W., *Law of Nations, Cases, Documents and Notes*, Appleton-Century-Crofts, 1938, p. 69.

du traité conclu entre l'Italie et l'Allemagne constituait une reconnaissance mutuelle de ces deux Etats³¹⁹. En 1921, le président des Etats-Unis a insisté pour négocier et signer un traité avec le gouvernement mexicain avant de le reconnaître, tout en précisant au Général Obregón que la reconnaissance serait effectuée *ipso facto* par la conclusion du traité avec son gouvernement³²⁰. Il ressort de ces exemples que même si la capacité de conclure des traités de l'entité non-reconnue est présumée par la nomination des agents et les négociations, la reconnaissance n'est effectuée qu'à la fin de la procédure de conclusion des traités.

Néanmoins, force est de constater que même la conclusion d'un traité bilatéral, malgré la forte présomption qu'elle occasionne, n'implique pas nécessairement la reconnaissance de l'entité avec laquelle il est conclu³²¹. Lorsque la reconnaissance est retenue pour des raisons politiques, et que la qualité étatique et le « *treaty-making-power* » de l'entité non-reconnue ne sont pas contestés – c'est-à-dire en présence de « *legal recognition* » ou « *cognition* » au sens de Kelsen³²² ; la non-reconnaissance n'est pas forcément considérée comme un obstacle aux relations conventionnelles³²³. L'absence des relations politiques normales avec une entité non-reconnue – c'est-à-dire l'absence de « *political recognition* » au sens de Kelsen³²⁴ - n'empêche donc pas la conclusion des accords lorsque les circonstances ou les intérêts y invitent les intéressés³²⁵. Dans cette hypothèse, ni la reconnaissance n'est impliquée par la conclusion d'un traité, ni la validité du traité n'est affectée par la non-reconnaissance³²⁶. La pratique internationale ne manque pas d'exemples de la coexistence de la non-reconnaissance et des traités en bonne et due forme³²⁷.

Ainsi, le gouvernement soviétique de la Russie a conclu des accords avec plusieurs Etats avant d'être reconnu. Le 2 février 1920, le gouvernement britannique a conclu un accord sur l'échange des prisonniers de la guerre avec le gouvernement soviétique, et a notifié cet accord le 7 septembre 1920 au secrétariat de la Société des Nations conformément à l'article 18 du

³¹⁹ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 195-196.

³²⁰ *U.S. Foreign Relations*, 1921, pp. 412-421.

³²¹ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 375 ; VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 410 ; FROWEIN, Jochen Abraham, *De Facto Régime* in BERNHARDT, Rudolf, *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, 1992, p. 74.

³²² KELSEN, Hans, « Recognition in international Law », *American Journal of International Law*, vol. 35, n° 4, 1941, pp. 605-608.

³²³ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 377.

³²⁴ KELSEN, Hans, *op. cit.*, pp. 605-608.

³²⁵ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 193.

³²⁶ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 393.

³²⁷ BOT Bernard R., *Non-Recognition and Treaty Relations*, Leyden, A. W. Sijthoff, 1968, p. 30.

pacte de l'organisation³²⁸. Pour autant, le 20 novembre 1920, le *Foreign Office* a déclaré à l'occasion de l'affaire *Luther v. Sagor*, que le gouvernement britannique n'avait jamais accordé sa reconnaissance au gouvernement soviétique³²⁹. C'est la conclusion du traité de commerce du 16 mars 1921 avec ce dernier, que le gouvernement britannique avait considéré comme équivalant à une reconnaissance³³⁰. En effet, suivant la conclusion de ce traité, le 20 avril 1921 le *Foreign Office* a informé les parties dans l'affaire *Luther v. Sagor* que le gouvernement de sa Majesté avait reconnu le gouvernement soviétique comme le gouvernement *de facto* de la Russie³³¹. La France a conclu un traité similaire avec le gouvernement soviétique en 1920 avant de le reconnaître en 1924³³². De la même manière, la Hongrie a conclu avec le gouvernement soviétique un accord de non-intervention et de non-agression, sans que ce dernier soit considéré comme impliquant une reconnaissance quelconque³³³. Le Danemark, l'Autriche et la Belgique ont également conclu des accords similaires d'échange des prisonniers de guerre respectivement les 18 octobre 1919, le 5 juillet 1920 et 20 avril 1920 avec le gouvernement soviétique avant de lui octroyer leur reconnaissance³³⁴.

En 1923, la communauté des indiens iroquois du Canada ont prétendu posséder un statut étatique dans le sens de l'article 17 du Pacte de la Société des Nations en s'appuyant sur les traités qu'ils avaient conclu avec le gouvernement canadien. Le gouvernement canadien a répondu en affirmant que dans la conclusion de ces traités, ce n'était « naturellement et évidemment » pas son intention de reconnaître la souveraineté des iroquois canadiens³³⁵. Adoptant un raisonnement similaire, un tribunal britannique avait rejeté l'argument selon lequel par la conclusion de certains accords avec l'Irlande, la Grande Bretagne avait reconnu la séparation entière de l'Etat libre d'Irlande de l'Empire britannique³³⁶. De la même manière, le gouvernement provisoire tchécoslovaque, en exil à Londres entre 1940 et 1945, a conclu plusieurs accords avant sa reconnaissance entière³³⁷. De même, déjà le 3 septembre 1942, les

³²⁸ *League of Nations Treaty Series*, vol. 1, p. 264.

³²⁹ *King's Bench Division*, vol. 1 (1921), p. 456.

³³⁰ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 194.

³³¹ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 377.

³³² KISS Alexandre-Charles, *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, Éditions du Centre national de la recherche scientifique, 1962, vol. 3, pp. 81, 40-41.

³³³ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 377.

³³⁴ MAREK, Krystyna, *op. cit.*, p. 143.

³³⁵ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, pp. 377-378.

³³⁶ *Murray v. Parkes*, *Times Law Reports*, vol. 58, 1942, p. 231.

³³⁷ TALMON, Stefan, *Recognition of Governments in International Law : with Particular Reference to Governments in Exile*, Clarendon Press, 1998, pp. 118-119.

Etats-Unis et le Comité national français ont échangé des notes constituant un accord entre eux concernant les principes régissant l'aide réciproque lors de l'effort de guerre³³⁸.

La France a conclu avec la République démocratique allemande un accord de règlements bilatéraux ainsi que plusieurs autres accords qui n'ont pas porté atteinte à sa politique de non-reconnaissance envers cet Etat³³⁹. Un accord postal entre les Etats-Unis et le Vatican, non-reconnu par ces derniers à l'époque, a été considéré comme comportant « *no political significance* »³⁴⁰. Les Etats-Unis ont aussi eu des relations conventionnelles avec les Etats qu'ils ne reconnaissaient pas, tels que la Libye, la Corée du nord, ou l'Angola³⁴¹. Les accords d'armistices entre Israël et les Etats arabes n'ont pas empêché ces derniers de retenir leur non-reconnaissance à l'égard du premier³⁴². Plusieurs Etats du monde ont continué à conclure des traités avec le Taiwan même après le retrait de la reconnaissance de celui-ci au profit du gouvernement de la République populaire de Chine. Ainsi, après avoir reconnu le gouvernement de Pékin comme le gouvernement *de jure* de la Chine, les Etats-Unis ont déclaré qu'ils « *would find no difficulty ... in treating the people of Taiwan as a valid treaty partner for purposes of important treaties* »³⁴³. La Cour d'appel fédérale américaine a considéré aussi que « *because Taiwan is still a nation, the United States may continue to honor treaties with Taiwan* »³⁴⁴. De même, la Cour d'appel de Singapour a considéré que les accords que le Singapour conclu avec Taïwan dans les domaines de la fiscalité, des investissements ou du tourisme n'impliquait pas la reconnaissance de ce dernier³⁴⁵.

Il est en général admis que plus la forme du traité est formelle, plus la présomption de reconnaissance est grande³⁴⁶. En 1865, Bismarck avait essayé d'éviter une reconnaissance implicite de l'Italie par la conclusion avec elle un protocole au lieu d'un traité³⁴⁷. Dans le même but, les Etats ont souvent adopté la formule de substituer des accords entre organisations, privées ou publiques, ayant une personnalité juridique interne aux accords interétatiques ou

³³⁸ *United Nations Treaty Series*, vol. 24, p. 177.

³³⁹ OPPENHEIM Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, p. 171.

³⁴⁰ WHITEMAN Marjorie Millace, HACHWORTH, Green Haywood (ed.), *op. cit.*, pp. 567-568.

³⁴¹ *Affaire New York Chinese TV Programs Inc. V. D. E Entr. Inc & Others, International Law Review*, vol. 96, p. 87.

³⁴² OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.* p. 171.

³⁴³ MALONE, M. Kelly, *op. cit.*, p. 94.

³⁴⁴ *Affaire New York Chinese TV Programs Inc. V. D. E Entr. Inc & Others, International Law Review*, vol. 96, p. 88.

³⁴⁵ *International Law Review*, vol. 133, p. 383.

³⁴⁶ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 194.

³⁴⁷ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 375, n. 1.

intergouvernementaux. C'est le cas des accords sino-japonais sur les pêcheries du 15 avril 1955 et du 9 novembre 1963,³⁴⁸ ainsi que de divers accords commerciaux conclus par les Etats occidentaux avec la Chine populaire³⁴⁹, ou avec la République démocratique allemande avant leur reconnaissance³⁵⁰.

L'objet du traité pourrait aussi porter un poids considérable concernant la présomption de reconnaissance. Ainsi, la conclusion d'un traité d'une nature politique et régissant des relations plus ou moins permanentes serait considérée comme une occasion importante de reconnaissance implicite, alors que la conclusion d'un accord temporaire et moins formel régissant des affaires administratives ou commerciales ne comporterait pas de signification sur la reconnaissance des parties³⁵¹. Cependant, il faut reconnaître que la distinction de ces deux catégories n'est pas toujours évidente³⁵². En tous cas, les catégories de traités qui n'impliquent certainement pas de reconnaissance sont des conventions militaires, des armistices et d'autres accords de cessez-le-feu, ainsi que des conventions humanitaires, dont les accords de rapatriement³⁵³.

En conclusion, même si l'établissement des relations conventionnelles avec une entité non-reconnue est en principe exclue dans une politique de non-reconnaissance discrétionnaire ; force est de constater que, tant que l'intention de reconnaître n'est pas avouée, la non-reconnaissance permet une très grande quantité des rapports conventionnels.

II. La non-reconnaissance et les relations diplomatiques

La doctrine est unanime pour considérer que l'établissement des relations diplomatiques constitue une présomption irréfragable de reconnaissance du fait de son caractère solennel et représentatif de l'Etat, et parce qu'il constitue l'inauguration des relations politiques normales entre deux Etats³⁵⁴. L'échange des représentants diplomatiques manifeste ainsi une intention pure et simple de reconnaître l'existence d'un Etat et d'avoir des relations politiques et officielles avec lui. Le caractère évident de cette intention de reconnaître contenue dans

³⁴⁸ LEE, L. T., *China and International Agreements*, A. W. Sijthoff, 1969, pp. 59-60.

³⁴⁹ *Ibid.*, pp. 82-85.

³⁵⁰ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 400.

³⁵¹ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 196.

³⁵² VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 413.

³⁵³ *Ibid.* p. 415.

³⁵⁴ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 381 ; CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, pp. 196-197 ; VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 362 ; CHARPENTIER, Jean, *op. cit.*, p. 256 ; FROWEIN, Jochen Abraham, *De Facto Régime*, *op. cit.*, p. 74.

l'établissement des relations diplomatiques est exprimé dans l'article 4 de la résolution de l'Institut de droit international du 23 avril 1936 sur la reconnaissance des nouveaux Etats et des nouveaux gouvernements comme suit :

« La reconnaissance *de jure* résulte soit d'une déclaration expresse, soit d'un fait positif, marquant clairement l'intention d'accorder cette reconnaissance, tel l'établissement de relations diplomatiques; en l'absence de déclaration ou de fait semblable, la reconnaissance ne saurait être considérée comme acquise »³⁵⁵.

L'envoi d'une note de la part d'un Etat à une entité non-reconnue proposant l'ouverture des négociations sur l'établissement des relations diplomatiques peut constituer la reconnaissance de cette dernière. C'est ainsi que par une note du 7 juin 1955, le Gouvernement soviétique avait proposé au gouvernement de la République fédérale d'Allemagne « d'établir des relations diplomatiques, commerciales et culturelles entre les deux pays », et déclaré qu'il « se féliciterait de la venue à Moscou, dans l'avenir le plus proche, de M. Adenauer, Chancelier de la République fédérale allemande... »³⁵⁶.

Pourtant, la présomption de reconnaissance créée par l'établissement des relations diplomatiques, qui est considérée comme absolue dans la doctrine, ne va pas sans exception dans la pratique. Certains Etats ont eu des relations de caractère diplomatique avec les entités qu'ils refusaient de reconnaître³⁵⁷. L'exemple de l'Inde qui a entretenu des relations diplomatiques avec certains Etats même avant la proclamation officielle de son indépendance est bien connu à cet égard³⁵⁸. En effet, ce dominion britannique est entré en relations avec les autres Etats dès après le traité de Versailles de 1919, et a échangé des représentants diplomatiques ordinaires, avec plusieurs Etats avant le transfert officiel de la souveraineté par le Royaume-Uni le 15 août 1947³⁵⁹. A titre d'exemple, l'échange des ambassadeurs avec les Etats-Unis et l'Inde avait eu lieu en février et avril 1947³⁶⁰. Les Etats-Unis ont également entretenu des rapports diplomatiques avec le Liban et la Syrie à une époque où ils refusaient de les reconnaître³⁶¹.

³⁵⁵ Texte in SALMON Jean, *op. cit.*, pp. 20-21.

³⁵⁶ *Le Monde*, 9 juin 1955.

³⁵⁷ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 362 ; BIERZANECK Remigiusz, « La non-reconnaissance et le droit international contemporain », *Annuaire français de droit international*, vol. 8, n° 1, 1962, p. 127.

³⁵⁸ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 363.

³⁵⁹ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 197.

³⁶⁰ OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, p. 174, n. 18.

³⁶¹ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 363.

Les relations diplomatiques nouées par le Cambodge et le Yémen du Sud avec la République démocratique allemande avant la reconnaissance de cette dernière par eux³⁶², et des rapports diplomatiques des Etats-Unis avec les gouvernements non-reconnus du Mexique et du Nicaragua en présentent d'autres exemples³⁶³. De même, en 1951, le président américain Truman a décidé de nommer le général Clark comme « ambassadeur auprès de l'Etat de la Cité du Vatican »³⁶⁴ et non pas comme « représentant personnel du Président », à l'image de Myron M. Taylor nommé en 1939 ; sans qu'il y ait pour autant une implication de reconnaissance dans l'intention des Etats-Unis³⁶⁵.

Il convient de constater que les relations diplomatiques établies avant la reconnaissance étaient entretenues avec les entités dont la personnalité internationale n'était pas discutable aux yeux de leurs partenaires étatiques, qui, malgré cela, ne jugeaient pas opportun de leur accorder la reconnaissance. En d'autres termes, dans ces cas, « *legal recognition* » était en réalité acquise en attendant l'arrivée de la « *political recognition* ».

En ce qui concerne le maintien des représentants diplomatiques en cas de changement révolutionnaire de gouvernement, il est confirmé par la doctrine et la pratique qu'il n'emporte pas une reconnaissance implicite dans un premier temps³⁶⁶. Les Etats donnent en général à leurs représentants diplomatiques l'instruction de rester dans leurs postes et de maintenir les contacts nécessaires avec le nouveau régime sans pour autant le reconnaître³⁶⁷. C'est ainsi qu'en 1870 le gouvernement britannique a ordonné l'ambassadeur britannique à Paris d'y rester et entrer en communication avec le Gouvernement de la Défense Nationale sans le reconnaître afin de protéger les intérêts britanniques³⁶⁸. De même, après la révolution brésilienne de 1889, l'ambassadeur britannique a reçu l'instruction suivante : « *You should for the present maintain friendly relations unofficially with the new Government, and when it is legally established you should refer to me for further instructions as to its official recognition by Her Majesty's Government* »³⁶⁹. Pendant le temps où la situation du nouveau régime se précise, ces

³⁶² ROUSSEAU Charles, (Chron.), *Revue générale de droit international public*, 1970, p. 112.

³⁶³ BIERZANECK Remigiusz, *op. cit.*, p. 127.

³⁶⁴ WHITEMAN Marjorie Millace, HACHWORTH, Green Haywood (ed.), *op. cit.*, p. 541.

³⁶⁵ *Ibid.*, p. 524.

³⁶⁶ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 382 ; VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 366 ; OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, p. 171.

³⁶⁷ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 382 ; OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, p. 171.

³⁶⁸ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 382.

³⁶⁹ *Loc. cit.*

représentants peuvent donc avoir des rapports plutôt de routine et informels avec l'entité non-reconnue pour s'épargner de tout préjudice inconsidéré lié à une décision de (non) reconnaissance dans cette période précaire³⁷⁰. Mais, il va de soi qu'au-delà d'une certaine période, le maintien de ces représentations diplomatiques équivaudrait à une reconnaissance de l'entité jusque-là expressément non-reconnue³⁷¹.

Par ailleurs, la présentation des lettres de créance par un représentant nouvellement nommé auprès du chef de l'Etat de la nouvelle entité est une condition de l'implication de la reconnaissance de cette entité³⁷². La reconnaissance n'est officiellement effectuée donc qu'à partir de la présentation de ce document au chef d'Etat de la nouvelle entité par le représentant de l'Etat reconnaissant³⁷³. En 1870, les autorités britanniques ont considéré que la reconnaissance du gouvernement français serait opérée par la présentation des lettres des créances au nom de l'ambassade britannique en France au nouveau chef de gouvernement français³⁷⁴. Lorsqu'en avril 1939, les Etats-Unis ont décidé de nommer un ambassadeur en Espagne et demandé un agrément pour leur nouvel ambassadeur, le gouvernement nationaliste espagnol a demandé une confirmation explicite que cette démarche serait considérée comme une reconnaissance du gouvernement nationaliste comme le seul gouvernement légitime de l'Espagne, la confirmation qui a été donnée par les Etats-Unis³⁷⁵.

Malgré leurs caractères représentatifs à l'instar des missions permanentes, l'envoi, la réception ou l'échange des missions spéciales à une fonction limitée n'impliquent pas une reconnaissance³⁷⁶. Le 21 juillet 1921, une mission afghane a été reçue par le président américain, qui n'a pourtant pas considéré opportun la création d'une mission diplomatique permanente à cette occasion. Dans ces circonstances, le Département d'Etat américain n'était donc pas certain sur le point de savoir si la reconnaissance était accordée³⁷⁷.

³⁷⁰ Comme il s'agit plutôt des relations officieuses, ces relations engendrées par le maintien des représentations diplomatiques seront traitées ci-dessous dans le chapitre concernant les relations officieuses et informelles.

³⁷¹ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 365.

³⁷² MOORE, John Bassett, WHARTON, Francis, *op. cit.*, p. 235 ; LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 383.

³⁷³ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, pp. 197-198.

³⁷⁴ *British and Foreign State Papers*, vol. LXI, p. 995.

³⁷⁵ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, 1947, p. 382, n. 1.

³⁷⁶ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 367.

³⁷⁷ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 197.

Les visites officielles effectuées par les dirigeants d'une entité non-reconnue ou reçues par l'entité non-reconnue n'impliquent pas nécessairement une reconnaissance non plus, d'autant plus qu'elles sont en général accompagnées de la plus grande prudence³⁷⁸. En 1954, le premier ministre de l'Inde, M. Nehru, a effectué deux visites officielles dans les deux républiques de Vietnam, que son gouvernement ne reconnaissait pas à l'époque ; et en 1957 et 1958, il a reçu officiellement les présidents de ces deux républiques³⁷⁹. Encore, lorsque le premier ministre de la République démocratique allemande, M. Grotewohl, a visité New-Delhi en 1959, toutes les formalités protocolaires habituelles ont été respectées et une déclaration commune a été publiée ; alors que le gouvernement indien a continué à ne pas reconnaître la république démocratique³⁸⁰. Le 6 octobre 1969, le ministre israélien des affaires étrangères, M. Abba Eban, a été reçu par le pape Paul VI, la visite à la suite de laquelle un porte-parole de la nonciature apostolique à Beyrouth a déclaré que « cette audience ne signifi[ait] nullement une reconnaissance de l'Etat d'Israël par le Vatican, ni un changement de l'attitude du Saint-Siège à l'égard de la question de Jérusalem et des Lieux Saints »³⁸¹. Quand le président Eisenhower avait rendu visite au pape Jean XXIII, le Département d'Etat a considéré qu'il serait hasardeux d'en déduire juridiquement une reconnaissance³⁸².

De même, le 13 juin 1959, le président du Gouvernement provisoire de la République d'Algérie (GPRA), M. Ferhat Abbas, a effectué une visite officielle à Belgrade au président Tito, à la suite de laquelle un communiqué conjoint a exprimé le désir des « deux parties » de « voir trouvée par la voie de négociations entre le gouvernement français et le gouvernement provisoire algérien - représentant du peuple algérien - une solution efficace à la question algérienne ». Cette visite n'a pas été considérée comme impliquant une reconnaissance³⁸³, même si le GPRA y a découvert « une reconnaissance de fait », non explicitement démentie par le gouvernement yougoslave³⁸⁴.

³⁷⁸ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 358.

³⁷⁹ *Ibid.*, p. 359.

³⁸⁰ MISRA K. P., « Recognition of the G.D.R. - An Appraisal of India's Policy », *Indian Yearbook of International Law*, 1963, pp. 122-124.

³⁸¹ ROUSSEAU Ch, (Chroniques), *Revue générale de droit international public*, 1970, p. 737.

³⁸² VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 358.

³⁸³ CHARPENTIER, Jean, « La reconnaissance du G.P.R.A. », *Annuaire français de droit international*, 1958, p. 808.

³⁸⁴ FLORY, Maurice, « Algérie algérienne et droit international », *Annuaire français de droit international*, vol. 6, n° 1, 1960, p. 985.

En 1972, le président américain Nixon, a effectué une visite officielle en Chine pour s'entretenir avec les responsables du gouvernement populaire chinois que les Etats-Unis ne reconnaissaient pas à l'époque³⁸⁵. Un peu plus tard, le représentant spécial du président américain, M. Kissinger, a visité Pékin et Hanoi, sans que ces visites impliquent la reconnaissance des gouvernements chinois et vietnamiens³⁸⁶. En 1969, le premier secrétaire de l'Ambassade soviétique à Bruxelles a rendu visite aux bureaux des Communautés économiques européennes, sans que cela implique un changement dans la politique de non-reconnaissance des communautés par l'Union soviétique³⁸⁷.

A titre des exemples plus récents, il convient de noter la rencontre du président du Somaliland en juin 2007 avec le premier ministre de l'Ethiopie, qui ne reconnaît pas cette entité³⁸⁸. De la même manière, une rencontre entre le président de la Transnistrie d'une part, et les présidents de l'Ukraine et du Moldova d'autre part ont eu lieu le 27 janvier 2012, sans que la politique de non-reconnaissance de ces deux derniers pays envers la Transnistrie en soit affectée³⁸⁹. Le président du parlement de l'Uruguay a effectué en novembre 2012 une visite en Haut-Karabagh, entité non-reconnue par son pays³⁹⁰.

Le cas de Taiwan offre un modèle *sui generis* au sujet des relations diplomatiques avec une entité non-reconnue. Constituée par l'ancien gouvernement nationaliste de la Chine, réfugié sur l'île de Formose, la République de Chine (RdC) n'est plus reconnue comme le gouvernement légitime de la Chine, ni comme un Etat par la plupart des Etats du monde. En 1979, quand les Etats-Unis ont retiré leur reconnaissance de la RdC au profit de la République populaire de Chine (RPC), le « *Taiwan Relations Act* » a été adopté par le Congrès américain afin de pallier les effets de ce retrait de reconnaissance sur les relations diplomatiques avec Taïwan. Cette loi prévoit la création d'une nouvelle entité, « *American Institute in Taiwan* » (AIT), qui doit s'occuper des relations avec Taïwan en l'absence de reconnaissance de ce dernier par les Etats-Unis. Le AIT est un sujet de droit interne non lucratif, qui conclut un contrat avec le Département d'Etat afin d'assurer certains services, dont les coûts sont remboursés. Il est chargé d'accomplir les fonctions et services consulaires ainsi que la plupart

³⁸⁵ *International Law Materials*, vol. 11, 1972, p. 443.

³⁸⁶ *Ibid.*, vol. 13, 1974, p. 431.

³⁸⁷ *International Herald Tribune*, 28 janvier 1969.

³⁸⁸ BONNOT, Maurice, *op. cit.*, p. 176

³⁸⁹ *Ibid.*, p. 47.

³⁹⁰ *Ibid.*, pp. 148-149.

des autres fonctions effectuées auparavant par l'ambassade américaine à Taipei. Ses employés ne sont pas des fonctionnaires d'Etat, quoiqu'en pratique la plupart d'entre eux puissent être des agents détachés du Département d'Etat ou d'autres organes gouvernementaux. L'équivalent taiwanais de cette structure est « *Coordination Council for North American Affairs* » (CCNAA). Tous les contacts officiels entre les Etats-Unis et Taïwan doivent passer par le cadre de AIT-CCNAA, qui sert ainsi à privatiser les relations diplomatiques ; ce qui représente une expérience unique dans sa forme et ses fonctions pour les relations diplomatiques américaines³⁹¹. Le *Taiwan Relations Act* prévoit également l'octroi aux représentants taiwanais les mêmes privilèges que ceux dont bénéficient les représentants des Etats reconnus aux Etats-Unis.

Taïwan a établi un système similaire des relations non-gouvernementales avec la République populaire de Chine (RPC) avec laquelle il entretient de plus en plus de rapports. L'équivalent de CCNAA dans ce cadre, qui est donc l'entité chargée des relations avec la RPC, est le « *Straits Exchange Foundation* » (SEF). Cette dernière a été mise en place en 1991 dans le besoin d'un forum permanent, parce que les échanges commerciaux entre ces deux pays avaient atteint un niveau considérable. Elle s'occupe des questions, telles que les conflits de pêcheries, la protection des investissements, les litiges ou l'immigration illégale. L'interlocuteur de la SEF en Chine continentale est le « *Taiwan Affairs Office* »³⁹².

La quasi-exclusivité de l'exemple de Taïwan concernant cette privatisation des relations officielles réside vraisemblablement dans le fait que cet Etat/gouvernement non-reconnu, de par son succès industriel et commercial, se présente comme un partenaire incontournable dans les relations internationales et poussent les Etats du monde à coopérer avec lui³⁹³.

Cela dit, la pratique de la République démocratique allemande (RDA) a également offert des nouvelles formules pour contourner les inconvénients de la non-reconnaissance dans le but d'avoir des relations officielles souhaitées. En effet, les missions commerciales de la RDA, remplissaient, outre leurs fonctions commerciales, des fonctions diplomatiques et consulaires avec l'accord des deux parties. Selon le protocole du 7 novembre 1958, qui avait prévu la création des représentations commerciales entre la République d'Egypte et la RDA, les chefs de ces représentations, leurs adjoints, leurs épouses et leurs enfants mineurs devaient jouir

³⁹¹ PEGG, Scott, *op. cit.*, p. 185.

³⁹² *Ibid.*, pp. 185-186.

³⁹³ *Ibid.*, pp. 186-187.

d'immunités, qui, d'habitude, ne sont accordées qu'aux agents diplomatiques³⁹⁴. Les missions commerciales de la RDA dans beaucoup d'autres pays disposaient d'une situation juridique semblable. C'est le cas aussi du consulat général de Finlande à Cologne, établi au temps du Conseil de contrôle puis transformé en mission commerciale afin d'entretenir des relations avec les deux Etats allemands, nonobstant la doctrine Hallstein³⁹⁵.

Par conséquent, il convient de conclure que bien que les relations diplomatiques ne soient pas formellement compatibles avec une non-reconnaissance, les Etats peuvent trouver les moyens d'avoir des relations officielles en substance diplomatiques ou quasi-diplomatiques avec des entités qu'ils ne reconnaissent pas.

III. La non-reconnaissance et les relations consulaires

Il est généralement accepté que l'exercice des fonctions consulaires par un agent d'une entité non-reconnue dans un Etat non-reconnaissant ou par un agent d'un Etat non-reconnaissant dans une entité non-reconnue en l'absence d'un *exequatur* n'emporte pas une reconnaissance³⁹⁶. A l'occasion de l'affaire de la Rhodésie du sud, le gouvernement britannique avait affirmé que « *the maintenance of consular relations in no way implies recognition* », et avait maintenu de telles relations avec les entités qu'il ne reconnaissait pas³⁹⁷. En effet, le Royaume-Uni a eu des missions consulaires en Taïwan et en Vietnam du nord alors qu'il ne reconnaissait les autorités en place dans ces deux pays ni comme un Etat ni comme un gouvernement³⁹⁸. L'Inde a envoyé des consuls à Saïgon et à Hanoi, alors qu'elle refusait la reconnaissance de toutes les deux républiques de Vietnam³⁹⁹. L'Espagne avait un consul général en Israël à une époque où elle ne reconnaissait pas cet Etat⁴⁰⁰. La République démocratique allemande a eu des relations consulaires avec plusieurs Etats, qui ne la

³⁹⁴ BIERZANECK Remigiusz, *op. cit.*, p. 127.

³⁹⁵ *Ibid.*

³⁹⁶ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 383; CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 198 ; VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, pp. 373-374.

³⁹⁷ *Parliamentary Debates (Commons)*, vol 797, cols 15 et 18 (2 March 1970).

³⁹⁸ *British Practice in International Law*, 1964-1, p. 25 pour Taïwan et 1965-11, pp. 123-125 pour le Vietnam du nord.

³⁹⁹ OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, n. 9.

⁴⁰⁰ *Kendal c. Consul-Général de l'Espagne à Jérusalem, International Law Reports*, vol. 24, 1957, p. 532.

reconnaissaient pas, tels que la Birmanie, le Cambodge, la Guinée, l'Inde, l'Indonésie, l'Irak, la République arabe unie et le Yémen du Sud⁴⁰¹.

En mai 1949, le gouvernement britannique avait annoncé que les consuls britanniques avaient eu des contacts avec les autorités locales dans la partie de la Chine contrôlée par le gouvernement communiste, alors que ces dernières n'étaient aucunement reconnues par le gouvernement britannique⁴⁰². En 1922, les Etats-Unis ont coopéré avec le Consul-général de Guatemala qu'ils ne reconnaissaient pas. Cependant, le chargé d'affaires américain au Guatemala a précisé aux autorités concernées que cela n'impliquait pas une reconnaissance, et que cette conduite était adoptée « *simply to avoid inconvenience and loss to commercial interests* »⁴⁰³. En 1811, la Grande Bretagne a envoyé des consuls à Buenos Aires même avant la reconnaissance de la belligérance des autorités en place sans demander d'*exequatur*, et ce jusqu'en 1823⁴⁰⁴. En 1811, l'agent américain à Buenos Aires, nommé pour le commerce et la navigation, a été remplacé par un consul pour Buenos Aires et les ports au sud sur le River Plate, sans que les Etats-Unis aient l'intention de reconnaître les autorités de ces régions⁴⁰⁵.

Il est de la pratique internationale qu'en cas de changement d'autorité dans un Etat, les Etats non-reconnaisants maintiennent leur consul dans cet Etat, sans pour autant reconnaître le nouveau régime. Les entités non-reconnues, quant à elles, tolèrent les activités, en général locales et non-politiques, de l'agent d'un Etat non-reconnaisant, qui ne lui a pas fait parvenir une demande d'*exequatur*⁴⁰⁶. Pendant la guerre de sécession des Etats-Unis, la Grande Bretagne avait maintenu ses consuls dans la Confédération, tout en maintenant sa politique de non-reconnaissance envers les Etats sécessionnistes⁴⁰⁷. En 1912, le gouvernement américain avait réagi au commandant des rebelles au Mexique, qui ne permettait pas les activités des consuls américains sur le territoire qu'il contrôlait⁴⁰⁸. Or, les Etats-Unis avaient autorisé les activités des consuls des entités insurgées sur son territoire⁴⁰⁹.

⁴⁰¹ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 373.

⁴⁰² *Parliamentary Debates*, vol. 464, col. 1351.

⁴⁰³ *U.S. Foreign Relations*, 1922 (n), p. 459.

⁴⁰⁴ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 198

⁴⁰⁵ *Loc. cit.*

⁴⁰⁶ *Ibid.* pp. 373-374.

⁴⁰⁷ MOORE, John Bassett, WHARTON, Francis, *op. cit.*, p. 207.

⁴⁰⁸ HACKWORTH Green Haywood, *op. cit.*, pp. 684-686.

⁴⁰⁹ *Ibid.* pp. 691-701.

Si un consul n'ayant pas obtenu un *exequatur* auprès de l'autorité qui contrôle le territoire concerné peut y exercer ses fonctions, c'est parce que cette autorité le tolère et l'y autorise⁴¹⁰. La demande d'un *exequatur* adressée par l'Etat envoyant le consul à l'entité non-reconnue ou la délivrance d'un *exequatur* au représentant consulaire d'une entité non-reconnue implique la reconnaissance de l'entité non-reconnue. C'est l'opinion de la majorité des auteurs dans la doctrine, qui pensent que l'Etat recevant le consul n'est lié par des obligations internationales envers l'Etat envoyant le consul que par l'octroi d'un *exequatur* ; lequel exprime une autorisation officielle d'exercer des fonctions consulaires⁴¹¹, ainsi qu'une garantie légale de traiter les fonctionnaires consulaires selon les obligations du droit international⁴¹². Cette relation juridique bilatérale nécessite la reconnaissance de la qualité étatique des deux parties⁴¹³, à l'instar des conventions bilatérales, et des rapports officiels amicaux⁴¹⁴.

Certains auteurs arrivent, en revanche, à une conclusion plus nuancée en tenant compte de la nature des fonctions consulaires, qui tiennent à la nécessité d'avoir des contacts avec les autorités locales non-reconnues afin de sauvegarder des intérêts matériels ou pour des raisons humanitaires. Selon eux, la demande d'un *exequatur* n'emporterait pas nécessairement une reconnaissance de l'autorité de fait mais justifierait seulement l'acceptation selon lequel cette autorité exerce sur le territoire concerné un contrôle de manière à assurer le bon fonctionnement des services consulaires⁴¹⁵. Ils s'appuient à cet effet sur la pratique américaine qui n'est pourtant pas forcément cohérente sur ce point⁴¹⁶.

En effet, lorsqu'en 1818, le Brésil a demandé aux États-Unis de recevoir un consul brésilien parce qu'un consul américain exerçait ses fonctions au Brésil, le gouvernement américain a répondu que la présence du consul américain au Brésil n'impliquait pas reconnaissance parce qu'il avait été nommé avant la révolution, mais que la délivrance d'un *exequatur* à un consul brésilien impliquerait reconnaissance⁴¹⁷. Cependant, en 1911, alors qu'ils refusaient de reconnaître l'annexion du Congo par la Belgique, les Etats-Unis avaient demandé et obtenu un *exequatur* auprès des autorités belges pour leur vice consul-général au

⁴¹⁰ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, pp. 199-200.

⁴¹¹ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, pp. 374-375.

⁴¹² CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, pp. 199-200.

⁴¹³ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 375

⁴¹⁴ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, pp. 199-200.

⁴¹⁵ MOORE, John Bassett, WHARTON, Francis, *op. cit.*, p. 13 ; LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 387 ; CHARPENTIER, Jean, *op. cit.*, pp. 253-254.

⁴¹⁶ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 385.

⁴¹⁷ *British and Foreign State Papers*, vol. 8, p. 1062.

Congo⁴¹⁸, en expliquant cette démarche comme « *simply carrying out the rule and custom of asking consular recognition by the de facto authorities, it not being a question of de jure determination* »⁴¹⁹. En 1924, le Département d'Etat semblait être d'avis que l'acceptation inconditionnelle d'un *exequatur* impliquerait reconnaissance, lorsqu'il a accepté l'*exequatur* délivré à ses deux vice-consuls par le gouvernement chilien qu'il ne reconnaissait pas, tout en précisant que cela n'impliquerait pas reconnaissance⁴²⁰. Les Etats-Unis avaient d'ailleurs effectué la reconnaissance d'une nouvelle entité dans plusieurs cas par la délivrance d'un *exequatur* à ses consuls⁴²¹.

Lorsqu'en 1939, l'Allemagne a proclamé un protectorat sur la Tchécoslovaquie, elle a exigé de tous les Etats ayant un consulat à Prague de solliciter un nouvel *exequatur* au gouvernement allemand, et, à défaut, de cesser leurs activités consulaires sur place. Le gouvernement américain s'est conformé à la demande du gouvernement allemand, tout en explicitant que ce pas ne signifierait pas un changement d'attitude du gouvernement américain par rapport au statut de Tchécoslovaquie. Le Reich a réagi à cette réserve américaine en affirmant que quand un gouvernement adresse une demande d'*exequatur* à un autre gouvernement, il devrait reconnaître que ce dernier est titulaire de la souveraineté sur le territoire concerné ; et qu'il serait contradictoire de demander à un gouvernement d'accomplir un acte dans l'exercice de sa souveraineté et de contester en même temps sa souveraineté⁴²². Le gouvernement américain n'a pas pour autant changé d'attitude sur la question, à la différence du gouvernement britannique qui a demandé un *exequatur* au gouvernement allemand, et admis que l'obtention de ce nouvel *exequatur* impliquait la reconnaissance *de facto* de la situation existante en Bohême et Moravie⁴²³. Il en a été de même pour la demande d'un *exequatur* au gouvernement slovaque en 1939 pour le consulat britannique à Bratislava, qui a été considéré comme équivalent à une reconnaissance *de facto*⁴²⁴.

La pratique tend ainsi à démontrer que la demande et la délivrance d'un *exequatur* implique la reconnaissance. En 1819, la Grande Bretagne a refusé la délivrance d'un *exequatur*

⁴¹⁸ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 385.

⁴¹⁹ HACKWORTH Green Haywood, *op. cit.*, p. 684.

⁴²⁰ *Ibid.*, vol. I, p. 331.

⁴²¹ Vénézuéla, 25 février 1835 (MOORE, John Bassett, *A Digest of International Law*, U.S. Government Printing Office, 1906, vol. I, p. 90) ; Uruguay, 25 janvier 1836 (*Ibid.*, p. 91) ; Guatemala, 5 avril 1844 (*Ibid.*, p. 92) ; Belgique, 6 janvier 1832 (*Ibid.*, p. 110).

⁴²² HACKWORTH Green Haywood, *op. cit.*, p. 685-686.

⁴²³ *Parliamentary Debates (Commons)*, vol. 348, col 1786 (19 June 1939).

⁴²⁴ *Ibid.*, vol. CCCXLVII cols. 961, 962.

au consul des Provinces Unies de l'Amérique du sud, parce que l'*exequatur* pour un consul ne peut être octroyé sans reconnaître la souveraineté de l'autorité qui l'envoie⁴²⁵. En mai 1923, les Etats-Unis ont fermé leur consulat à Vladivostok pour éviter une demande d'un nouvel *exequatur* au gouvernement soviétique non-reconnu à l'époque par eux⁴²⁶. Lors de la dispute de Mossoul entre la Grande Bretagne et la Turquie, cette dernière avait soutenu qu'elle avait refusé d'accepter le système de mandat établi sur ces territoires. La Grande Bretagne a répondu que la Turquie avait en fait implicitement reconnu cette situation par la demande et l'obtention d'un *exequatur* pour les consuls turcs à Beyrouth, Alep et Jérusalem⁴²⁷. De même, le représentant britannique devant la Commission des mandats avait indiqué que les Etats étaient informés que toute demande d'*exequatur* effectuée auprès du Roi Faisal signifierait une reconnaissance *de jure*⁴²⁸. Le 8 novembre 1937, le secrétaire d'Etat britannique, Mr. Eden, avait expliqué l'absence de transfert des consulats britanniques se trouvant dans les territoires des insurgés en Espagne par le fait que l'envoi des nouveaux consuls aux territoires des insurgés avec les commissions de sa Majesté et la délivrance d'un *exequatur* par les autorités insurgés à Salamanca équivaldrait à une reconnaissance de ces autorités⁴²⁹. En décembre 1939, le Département d'Etat américain a transféré son consulat à Dantzig vers Koeningsberg pour ne pas reconnaître l'annexion de la ville libre par le Reich, qui imposait une nouvelle demande d'*exequatur*⁴³⁰.

Il convient par conséquent de conclure qu'un Etat non-reconnaissant peut maintenir son consulat envoyé antérieurement dans le territoire d'une nouvelle entité non-reconnue sans faire une nouvelle demande d'*exequatur*, alors que toute demande d'*exequatur* à l'entité non-reconnue ou la délivrance d'un *exequatur* au consul d'une entité non-reconnue ne sont pas compatibles avec une politique de non-reconnaissance discrétionnaire.

⁴²⁵ MOORE, John Bassett, WHARTON, Francis, *op. cit.*, p. 79.

⁴²⁶ HACKWORTH Green Haywood, *op. cit.*, p. 689.

⁴²⁷ *Official Journal*, 1925, p. 1334.

⁴²⁸ Permanent Mandates Commission, *Minutes*, vol. xx, p. 133 ; Lauterpacht, Hersch, *Recognition in International Law*, Cambridge University Press, 1947, p. 386.

⁴²⁹ *Parliamentary Debates, House of Commons*, 5th Ser., vol. 328, col. 1386.

⁴³⁰ HACKWORTH Green Haywood, *op. cit.*, p. 689.

Section 2. Les relations formelles multilatérales en présence d'une entité discrétionnairement non-reconnue

Il convient d'emblée de constater que la pratique étatique montre plus de réticences pour admettre une reconnaissance implicite à l'occasion des relations multilatérales qu'à l'endroit des relations bilatérales, qui donnent lieu évidemment à des relations plus étroites par rapport aux premières ; d'autant plus que les Etats non-reconnaisants ne sont pas toujours en mesure de contrôler la participation d'une entité non-reconnue à un forum multilatéral⁴³¹.

La multilatéralisation des relations passe par les étapes de l'organisation des conférences internationales (I), de la conclusion des traités multilatéraux (II), et de l'adhésion aux organisations internationales (III) ; les implications de reconnaissance étant évidemment différentes à chaque stade. Il convient donc d'analyser les relations formelles qu'un Etat non-reconnaisant peut avoir avec une entité non-reconnue pour ces trois modes classiques des relations multilatérales.

I. La non-reconnaissance et l'assistance aux conférences internationales

La majorité de la doctrine et la pratique internationale s'accordent pour confirmer que la participation commune à une conférence internationale avec une entité non-reconnue n'implique pas reconnaissance⁴³². En effet, la conférence internationale étant un forum et une occasion pour chercher la possibilité des relations plus étroites et stables, ainsi qu'une coopération internationale sur des sujets importants de la vie internationale, il n'est pas possible de comprendre pourquoi assister à une conférence internationale qui réunit également les entités non-reconnues du monde serait en conflit avec la politique de non-reconnaissance d'un Etat non-reconnaisant⁴³³. Admettre le contraire équivaldrait à nier l'utilité de ces conférences auxquelles la participation de tous les éléments importants de la communauté internationale est primordiale⁴³⁴. Seule l'admission formelle et officielle d'une entité non-reconnue à une conférence internationale, accompagnée d'une intention évidente de reconnaître serait une occasion de l'octroi de la reconnaissance ; à l'instar de l'admission des plénipotentiaires

⁴³¹ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 416.

⁴³² LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 380 ; CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 205 ; VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 417.

⁴³³ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 205 ; LAUTERPACHT, Hersch, *Recognition in International Law*, Cambridge University Press, 1947, p. 380.

⁴³⁴ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 205.

polonais à la conférence de paix de 18 janvier 1919⁴³⁵. La pratique étatique écarte donc toute présomption de reconnaissance déduite de la seule participation d'une entité à une conférence internationale, aussi bien que toute condition de reconnaissance d'une entité pour sa participation à une conférence internationale⁴³⁶.

En 1922, le Gouvernement soviétique a été admis à la conférence de Gênes, puis à celle de Lausanne sur les Détroits, à condition que cette participation ne soit considérée aucunement comme une reconnaissance du gouvernement soviétique par les Alliés⁴³⁷. Dans son instruction donnée à la délégation américaine envoyée en 1925 à la conférence sur la surveillance du commerce des armes et des munitions, le Département d'Etat a affirmée en des termes très clairs que la participation des Etats-Unis par une délégation à une conférence à laquelle participe également les délégués du Gouvernement soviétique, non-reconnu par les Etats-Unis à l'époque, « *would signify nothing* »⁴³⁸. Les Etats-Unis ont maintenu cette position dans plusieurs conférences internationales auxquelles les gouvernements non-reconnus par eux étaient représentés. Il en est ainsi du Congrès postal universel de 1925, de la conférence européenne sur les mesures de navires employés dans les eaux intérieures de 1925, de la conférence internationale de santé de 1926, de la conférence économique de Genève de 1927, de la conférence de la commission préparatoire de désarmement de la Société des nations de mars 1927, de la réunion des experts gouvernementaux sur la double taxation et l'évasion fiscale, auxquels le gouvernement soviétique était présent ; et du Congrès de Bolivar de 1926 auquel les gouvernements nicaraguayen et équatorien, non-reconnus par les Etats-Unis participaient également⁴³⁹. De la même manière, la Colombie avait assisté à la Quatrième conférence internationale des Etats américains de 1910 à laquelle le gouvernement panaméen, non-reconnu par elle, était présent⁴⁴⁰.

Par ailleurs, il va de soi que la participation d'une entité sécessionniste non-reconnue aux négociations ou aux conférences internationales, portant sur le règlement du conflit occasionnée par sa sécession, n'emporte pas la reconnaissance de cette entité. Ainsi, en 2011 et dans les années qui suivent, les représentants de la Transnistrie, l'entité sécessionniste non-

⁴³⁵ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 380.

⁴³⁶ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 419.

⁴³⁷ LAGARDE, Ernest, *La reconnaissance du gouvernement de soviets*, Paris, Payot, 1924, pp. 149 et 157.

⁴³⁸ HACKWORTH Green Haywood, *op. cit.*, p. 348.

⁴³⁹ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 202, note 60.

⁴⁴⁰ *Loc. cit.*

reconnue sur le territoire du Moldova, a mené des négociations avec les représentants du Moldova, aux côtés de ceux de la Russie, de l'Ukraine et de l'Organisation pour la sécurité et la paix en Europe (OSCE), qui y ont participé comme médiateurs ; et en présence de ceux des Etats Unis et de l'Union européenne, qui y ont assisté à titre d'observateurs⁴⁴¹. Semblables négociations et consultations en présence des agents des Nations Unies, de l'OSCE et de l'Union européenne ont lieu à Genève depuis 2008 avec les représentants de l'Abkhazie et l'Ossétie du sud, non-reconnues par ces organisations internationales⁴⁴². En 2012, les représentants du Somaliland ont assisté à une conférence internationale sur la Somalie organisée à Londres par le gouvernement britannique, à laquelle étaient également présents les représentants de 55 pays, dont aucun ne reconnaît le Somaliland⁴⁴³.

Cela étant, les Etats estiment parfois nécessaire d'apporter des réserves ou de prendre d'autres précautions, lorsqu'ils participent à une conférence internationale avec une entité non-reconnue, et ce plutôt pour des motivations politiques que juridiques⁴⁴⁴. Le délégué américain au Congrès sur le bien-être des enfants tenu en 1924 à Santiago a utilisé une note pour s'adresser au gouvernement chilien afin d'explicitier la non-reconnaissance de ce gouvernement par les Etats-Unis⁴⁴⁵. Cette précaution était adoptée, probablement parce qu'il s'agissait du gouvernement du pays hôte⁴⁴⁶. En effet, les Etats non-reconnaissants deviennent encore plus prudents lorsqu'ils se trouvent dans un rapport plus étroit qu'une simple co-participation à une conférence avec l'entité non-reconnue. A l'occasion du Congrès postal universel du 1929 que les Etats-Unis voulaient organiser, le secrétaire d'Etat américain a indiqué qu'aucune invitation ne pouvait être envoyée au gouvernement soviétique⁴⁴⁷. Cette mesure n'était pas vraiment nécessaire dans la mesure où les Etats-Unis avaient déjà invité l'Union soviétique à participer au pacte Briand-Kellog l'année précédente⁴⁴⁸, sans qu'une reconnaissance soit impliquée par cette occasion. Cela a encore été mis en exergue en 1933 quand le président Roosevelt a invité

⁴⁴¹ BONNOT, Maurice, *op. cit.*, p. 50.

⁴⁴² *Ibid.*, pp. 110-111.

⁴⁴³ ABSHIR Mokhtar, « Somaliland : Post the Somalia London Conference and Beyond », 25 février 2012, article disponible sur <http://www.somalilandpress.com/somaliland-post-the-somalia-london-conference-and-beyond/>. Consulté le 8 mars 2016.

⁴⁴⁴ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 420.

⁴⁴⁵ HACKWORTH Green Haywood, *op. cit.*, pp. 346-347.

⁴⁴⁶ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 203.

⁴⁴⁷ HACKWORTH Green Haywood, *op. cit.*, p. 347.

⁴⁴⁸ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 203.

les soviétiques à prendre part dans la conférence de désarmement et dans la conférence monétaire internationale⁴⁴⁹.

Le 18 février 1954, les ministres des Affaires étrangères de la France, de la Grande Bretagne, des Etats-Unis d'Amérique et de l'Union soviétique ont décidé la réunion d'une conférence sur l'Indochine à laquelle seraient invités le gouvernement de la Chine populaire et les gouvernements des deux Corées. Le communiqué final de cette réunion des ministres précisait ce qui suit : « il est entendu que ni l'invitation à la conférence, ni sa réunion, ne seront considérées comme entraînant reconnaissance diplomatique dans les cas où elle n'a pas déjà été accordée »⁴⁵⁰.

De même, lors de la conférence de Genève du 1961-1962 sur le règlement de la question du Laos, le ministre des affaires étrangères britanniques, Lord Home a affirmé que ni les invitations à la conférence, ni la tenue de la conférence et ni la signature d'une déclaration ou d'un protocole résultant de la conférence ne devaient être considérées comme impliquant une reconnaissance diplomatique au cas où celle-ci n'aurait pas été auparavant accordée⁴⁵¹. Dans cette conférence, les représentants de trois groupes rivaux au Laos ont été considérés comme participant à la conférence au nom de trois parties politiques au Laos, et non pas au nom d'un gouvernement au Laos⁴⁵². A la conférence de Genève de 1959 sur les questions concernant l'Allemagne, les deux délégations allemandes, représentant deux républiques allemandes qui ne se reconnaissaient pas, se sont assises aux tables séparées de la table principale de la conférence, et elles avaient le statut de conseiller aux délégations principales.⁴⁵³

Il ressort ainsi de la doctrine et de la pratique internationale que, sauf déclaration contraire, aucune reconnaissance ne peut être présumée de la participation commune à une conférence internationale avec une entité non-reconnue, tout comme le fait que la non-reconnaissance ne peut être juridiquement érigée comme une condition de la participation d'une entité non-reconnue à une conférence internationale. Cependant, il n'est pas exclu qu'un accord commun signé à la fin de la conférence puisse impliquer une reconnaissance⁴⁵⁴.

⁴⁴⁹ HACKWORTH Green Haywood, *op. cit.*, p. 346.

⁴⁵⁰ Communiqué final in *Le Monde*, 20 février 1954.

⁴⁵¹ OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, p. 170, note. 5.

⁴⁵² *Ibid.*

⁴⁵³ WHITEMAN Marjorie Millace, HACKWORTH, Green Haywood, *op. cit.*, pp. 556-557.

⁴⁵⁴ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 428.

II. La non-reconnaissance et la participation aux traités multilatéraux

La participation à un traité multilatéral, auquel est également partie une entité non-reconnue, n'est pas généralement considérée comme impliquant une reconnaissance. La déclaration du représentant de Ceylan à la deuxième session de la Conférence des Nations Unies, réunie à Vienne du 9 avril au 22 mai 1969, faite lors des discussions relatives à l'insertion dans la convention sur le droit des traités d'un article 5 *bis* consacrant le « droit » de tout Etat d'« être partie à des traités multilatéraux généraux conformément au principe de l'égalité souverain », reflète la pratique internationale en la matière :

« Le fait, pour une entité qui n'est pas autrement reconnue par le Gouvernement ceylanais, de participer à un traité multilatéral général auquel Ceylan est partie ne saurait jamais être interprété comme constituant en soi une reconnaissance de cette entité, que le Gouvernement de Ceylan accompagne ou non son instrument d'adhésion d'une déclaration ou d'un désaveu à cet effet. Cette opinion du Gouvernement ceylanais concorde parfaitement avec le droit international moderne »⁴⁵⁵.

Le représentant du Pakistan affirmait également ce qui suit :

« Le simple fait pour un Etat, par ailleurs non reconnu, de participer à un traité multilatéral général ne peut nullement signifier ni entraîner implicitement sa reconnaissance, car, en droit international, la reconnaissance est un acte précis, qui produit des effets juridiques bien déterminés »⁴⁵⁶.

Ainsi, il est en principe accepté dans la doctrine et la pratique internationales qu'un Etat puisse conclure un traité multilatéral avec des entités non-reconnues par lui, sans que cela porte atteinte à sa politique de non-reconnaissance. En effet, si l'application d'un traité multilatéral par une Partie n'est pas étendue à toutes les Parties, l'objet du traité ou de certaines de ses dispositions ne seront pas forcément mis en cause. Autrement dit, si un Etat refuse de reconnaître une autre entité et d'avoir des relations conventionnelles avec elle, il n'y a pas d'obstacle logique à ce que ces deux parties puissent avoir des relations conventionnelles avec les Etats tiers dans le même traité ; car il n'existe pas de motif contraignant imposant une relation contractuelle entière entre toutes les Parties à un traité multilatéral⁴⁵⁷.

⁴⁵⁵ Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, 2^{ème} session, *Documents officiels, Comptes-rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière*, A/Conf 39/11/Add 1, p. 248

⁴⁵⁶ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 429.

⁴⁵⁷ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 371.

Du reste, cette situation n'est pas étrangère au droit international, puisque l'application d'un traité multilatéral dans son entier ou de certaines de ces dispositions peut être exclue à l'égard d'un Etat Partie qui émet des réserves visant certaines ou l'ensemble des Parties contractantes. De même, l'application d'un traité multilatéral est suspendue ou définitivement écartée, lorsqu'il survient une guerre entre deux de ces Parties ; alors qu'il reste en vigueur entre toutes les autres parties. A l'instar de ces exemples, Lauterpacht considère que lorsqu'un Etat devient Partie à un traité multilatéral, dont il ne reconnaît pas certaines des Parties, l'application du traité est suspendue entre la Partie non-reconnaissante et les Parties non-reconnues, mais reste applicable dans les relations de ces Parties avec toutes les autres parties⁴⁵⁸. Si un Etat cesse de reconnaître un autre Etat ou son gouvernement, l'application d'un traité multilatéral conclu auparavant avec lui serait de la même manière interrompue. Ainsi, par exemple, un tribunal hollandais avait statué en 1931 que, bien que la convention sur la procédure civile du 17 juillet 1905 restât en vigueur entre les Pays-Bas et la Russie, elle n'était pas applicable entre ces deux pays en raison du refus des Pays-Bas de reconnaître le gouvernement soviétique⁴⁵⁹.

Par conséquent, une reconnaissance implicite n'est pas nécessairement déduite de la participation d'une entité non-reconnue à un traité multilatéral. Malgré la rupture des relations diplomatiques entre la Grande Bretagne et la Serbie le 11 juin 1903, suite au meurtre du roi et de la reine des serbes, ces deux Etats sont devenus Parties à un Règlement annexé aux conventions télégraphiques du 22 juillet 1875⁴⁶⁰. En 1910, la Colombie est devenue Partie, aux côtés du Panama, qu'elle ne reconnaissait pas, à une série de conventions multilatérales sur le droit d'auteur et des marques⁴⁶¹. Le gouvernement soviétique, à une époque où il n'était pas reconnu par un grand nombre d'Etats du monde, est devenu Partie à plusieurs traités multilatéraux, notamment au Pacte Briand-Kellogg. Plus récemment, le 2 janvier 2015, la Palestine est devenue partie au Statut de Rome de la Cour pénale internationale⁴⁶², alors qu'elle reste non-reconnue par plusieurs Etats Parties de ce traité.

⁴⁵⁸ *Ibid.*, p. 372.

⁴⁵⁹ *Shipoff v. Elte Ltd.* (Annual Digest, 1931-2, Case no. 17) cité in Lauterpacht, Hersch, *op. cit.*, p. 372, note 1.

⁴⁶⁰ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 373.

⁴⁶¹ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 206, note 81.

⁴⁶² Voir la déclaration de presse de la Cour pénale internationale à cet égard, https://www.icc-cpi.int/fr_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/pr1082_2.aspx. Consulté le 7 mars 2016.

A contrario, lorsque la reconnaissance d'une entité partie au traité est l'intention des autres parties du traité, ce dernier contient une stipulation particulière à cet égard. Au préambule du traité de Paris du 30 mars 1856, l'indépendance de la Turquie était garantie par les autres puissances parties au traité⁴⁶³. Dans les protocoles de la conférence du 24 janvier 1871 sur la révision du traité de Paris de 1856, les délégués des Etats participants ont inscrit leur reconnaissance de l'Empire allemand⁴⁶⁴. D'une manière similaire, l'indépendance de la Belgique était reconnue dans l'article 7 du traité du 15 novembre 1831⁴⁶⁵.

Dans la doctrine, on fait habituellement la distinction entre la signature commune et simultanée d'un traité multilatéral avec une entité non-reconnue et la participation d'une entité non-reconnue à un traité multilatéral postérieurement⁴⁶⁶. Il est généralement accepté que la signature simultanée d'un traité multilatéral par l'Etat non-reconnaisant et l'entité non-reconnue constitue une présomption plus importante de reconnaissance par rapport à la participation ultérieure par l'entité non-reconnue⁴⁶⁷.

En ce qui concerne la reconnaissance impliquée par la participation aux traités multilatéraux, une distinction est encore effectuée entre les traités dits ouverts et les traités fermés. Comme la participation aux traités ouverts n'est pas sous le contrôle des Etats Parties, il ne serait pas juste de considérer qu'une reconnaissance puisse s'opérer par l'acte unilatéral de participation d'une entité non-reconnue. Les Etats-Unis n'ont pas considéré que la participation du gouvernement soviétique à l'Office international d'hygiène publique en 1926⁴⁶⁸ et au pacte Briand-Kellogg en 1928⁴⁶⁹ impliquât une reconnaissance de ce gouvernement de la part des autres Parties⁴⁷⁰. Selon le gouvernement américain, cette affirmation n'aurait pas changé au cas où un Etat non-reconnaisant aurait été l'Etat dépositaire des instruments d'adhésion⁴⁷¹. L'Etat dépositaire devrait toutefois avoir l'autorité pour rejeter l'adhésion d'une entité ne possédant aucun attribut étatique⁴⁷².

⁴⁶³ *British and Foreign State Papers*, 1855-1856, p. 8.

⁴⁶⁴ *Ibid.*, 1871-1872, p. 1199.

⁴⁶⁵ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 208.

⁴⁶⁶ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 374 ; CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 204.

⁴⁶⁷ HACKWORTH Green Haywood, *op. cit.*, p. 35.

⁴⁶⁸ *Ibid.*, p. 353.

⁴⁶⁹ *Ibid.*, p. 354.

⁴⁷⁰ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 205.

⁴⁷¹ HACKWORTH Green Haywood, *op. cit.*, p. 354.

⁴⁷² CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 205.

S'agissant des conventions multilatérales fermées, puisque la participation à ces traités ne peut s'effectuer sans le consentement des signataires originels, cela constitue une forte présomption de reconnaissance. L'Arménie avait soutenu devant le Comité d'admission des nouveaux membres de la Société des Nations qu'elle était implicitement reconnue par les autres signataires du traité de Sèvres du 10 août 1920, lorsqu'elle avait accédé à ce traité en signant un protocole avec tous les autres signataires, une affirmation qui n'a pas été mise en cause par le Comité⁴⁷³.

Il convient de constater que puisque la participation aux traités fermés est conditionnée par le consentement de toutes les autres Parties, la présomption qu'elle occasionne s'apparente à celle déduite de la signature commune d'un traité avec une entité non-reconnue. Il en va de même lorsque les autres Parties ont donné leur accord à la participation d'une entité non-reconnue, bien qu'il s'agisse d'un traité ouvert, et quand un Etat non-reconnaisant devient Partie à un traité auquel l'entité non-reconnue avait déjà participé antérieurement⁴⁷⁴.

Quant à la signature simultanée d'un traité multilatéral avec une entité non-reconnue, la doctrine fait des distinctions entre les traités politiques et les traités non-politiques, et encore entre les traités nécessitant une coopération gouvernementale positive et les traités qui ne nécessitent pas de coopération gouvernementale. La signature des traités non-politiques ne devrait pas impliquer une reconnaissance, tandis qu'un traité politique pourrait constituer une reconnaissance implicite en fonction de son objet et des matières traitées⁴⁷⁵. Un traité général prévoyant l'établissement d'un grand nombre des relations justifie sans doute une reconnaissance implicite⁴⁷⁶. La signature des traités de paix de 1919 par la Tchécoslovaquie et la Pologne a été considérée comme leur reconnaissance par les autres signataires⁴⁷⁷.

Cependant, le test de la coopération gouvernementale positive donne plus d'indices que la distinction entre les traités politiques et non-politiques au sujet de l'implication d'une reconnaissance par la signature du traité. Ainsi, les traités qui prévoient et nécessitent des contacts, échange d'information et une coopération mutuelle entre les gouvernements sont

⁴⁷³ *Ibid.*, pp. 205-206

⁴⁷⁴ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 206.

⁴⁷⁵ *Ibid.*, p. 207.

⁴⁷⁶ *Loc. cit.*

⁴⁷⁷ *Loc. cit.*

considérés comme impliquant une reconnaissance⁴⁷⁸. Le conseiller juridique du Département d'Etat américain l'exprimait ainsi dans une opinion du 15 mars 1932 :

*« If the treaty carries with it mutual and reciprocal obligations requiring the governments to have dealings with each other or to recognize official acts of each other, the signing of the treaty without reserve would carry with it an implication that the signatories are prepared to treat each other on an equal footing... »*⁴⁷⁹.

La non-reconnaissance est réputée incompatible avec l'adoption des obligations positives dans un traité multilatéral. En revanche, les obligations d'abstention sont sans effet sur une politique de non-reconnaissance ; donc, les Parties à un traité qui ne se reconnaissent pas restent liées par ces obligations⁴⁸⁰. C'est dans cette optique que la participation du gouvernement soviétique au Pacte Briand-Kellogg n'a pas été considérée comme une reconnaissance implicite par le gouvernement américain⁴⁸¹. Selon McNair, les traités de codification ne devraient pas non plus emporter une reconnaissance implicite, parce qu'ils ne nécessitent pas de contact diplomatique⁴⁸².

Pour éviter tout doute de reconnaissance implicite, certains gouvernements ont pris le soin de faire des réserves aux traités multilatéraux auxquels ils sont devenus Parties⁴⁸³. C'était effectivement une pratique souvent adoptée par les Etats-Unis, surtout en ce qui concernait le gouvernement soviétique, mais cette pratique a été abandonnée par la suite⁴⁸⁴. Lorsqu'ils ont signé la Convention sanitaire internationale du 21 juin 1926, les Etats-Unis ont fait la déclaration suivante:

*“The Plenipotentiaries of the United States of America formally declare that their signing of the International Sanitary Convention of this date is not to be construed to mean that the United States of America recognizes regime or entity acting as Government of a signatory or adhering Power when that regime or entity is not recognized by the United States as the Government of that Power”*⁴⁸⁵.

⁴⁷⁸ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 374 ; CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 208 ; VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 430 ; OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, p. 170, note. 6.

⁴⁷⁹ HACKWORTH Green Haywood, *op. cit.*, p. 351-352.

⁴⁸⁰ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, pp. 210-211.

⁴⁸¹ HACKWORTH Green Haywood, *op. cit.*, p. 36.

⁴⁸² McNAIR Arnold, “The Functions and Differing Legal Character of Treaties”, *British Yearbook of International Law*, vol. 11, 1930. p. 100. et p. 109.

⁴⁸³ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 372.

⁴⁸⁴ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 206.

⁴⁸⁵ HUDSON, Manley O., *International Legislation*, vol. III, 1931, p. 1975.

Des déclarations similaires ont été émises par les Etats-Unis à l'occasion de la Convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer de 1922, et de la Convention pour limiter la fabrication et pour réglementer la distribution des stupéfiants de 1931. Cependant, ils ont omis de faire de pareilles déclarations lors de la signature de la Convention sur le régime international des ports maritimes, de la convention relative à l'élimination de la contrefaçon de la monnaie de 1929, des conventions postales de 1924 et 1929, et de la convention internationale de télécommunications de 1932⁴⁸⁶.

En 1924, les Etats-Unis ne se sont pas opposés à l'invitation de l'Union soviétique à participer au traité de Spitzbergen, "*provided it were clearly understood that the absence of such an objection should not be construed by any party to the Treaty or by the regime functioning in Russia as constituting the recognition of that regime by the Government of the United States*"⁴⁸⁷. De la même manière, lorsque la Suisse avait transmis à la Grande Bretagne une note concernant l'adhésion de la République démocratique allemande à la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, « le Gouvernement de Sa Majesté » s'était déclaré « *unable to take cognizance of the enclosures to His Excellency's Note under reference* »⁴⁸⁸.

Les Etats arabes ont aussi fait des réserves lors de leur participation à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques pour refuser toute reconnaissance implicite d'Israël qui aurait pu être déduite à cette occasion⁴⁸⁹. De même, avant l'ouverture effective des négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne (UE) en 2005, l'UE a demandé à la Turquie de signer le protocole relatif à l'adaptation de l'accord d'Ankara en vue d'étendre l'union douanière entre l'UE et la Turquie aux dix nouveaux Etats membres de l'UE, y compris la République de Chypre que la Turquie ne reconnaît pas. Le 29 juillet 2005, la Turquie a signé ce protocole en l'accompagnant d'une déclaration qui affirmait que « la signature, la ratification et l'application

⁴⁸⁶ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 372, note. 2.

⁴⁸⁷ *U.S. Foreign Relations*, 1924(1), p. 5.

⁴⁸⁸ LAUTERPACHT Elihu (Chroniques), *International and Comparative Law Quarterly*, 1958, p. 93.

⁴⁸⁹ MOUSSA, Forag, « Les Etats arabes et la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques », *Revue égyptienne de droit international*, 1968, p. 215.

de ce protocole ne signifi[ait] en rien une reconnaissance de la République de Chypre à laquelle le protocole se réfèr[ait] »⁴⁹⁰.

Il convient de constater que, outre la prévention des doutes sur une reconnaissance implicite, la motivation de ces réserves faites lors de la signature d'un traité multilatéral est aussi et surtout la prévention d'une implication de reconnaissance qui serait déduite des relations directes et officielles entraînées par l'exécution du traité, et donc la volonté d'exclure une Partie non-reconnue de la relation juridique établie par le traité⁴⁹¹. Comme il serait absurde de nier par une réserve l'existence d'une entité avec laquelle un traité est signé, l'effet principal de la réserve serait alors de suspendre l'exécution du traité entre les Parties qui ne se reconnaissent pas, ainsi que la relation juridique établie par la signature du traité jusqu'à l'intervention d'une reconnaissance⁴⁹². Cela ressort de la suite de la réserve faite par les Etats-Unis à la Convention sanitaire internationale du 21 juin 1926 précitée :

*“They [i.e., the Plenipotentiaries of the United States] further declare that the participation of the United States of America in the International Sanitary Convention of this date does not involve any contractual obligation on the part of the United States to a signatory or adhering power represented by a régime or entity which the United States does not recognise as representing the Government of that power, until it is represented by a Government recognised by the United States”*⁴⁹³.

Il est bien connu que quel que soit l'effet juridique sur une reconnaissance implicite de la participation d'une entité non-reconnue à un traité multilatéral, les Etats non-reconnaisants tentent d'empêcher cette participation dans le but de « l'écarter de toutes relations volontaires aux fins de combattre politiquement une effectivité étatique ou gouvernementale »⁴⁹⁴. La capacité juridique de l'entité en cause à participer au traité multilatéral et les implications juridiques de cette participation sont donc souvent utilisées par les Etats non-reconnaisants comme le prétexte d'une politique d'exclusion de cette entité des relations internationales.

Cependant, nonobstant leur réticence à signer des traités multilatéraux avec les entités non-reconnues ou leurs réserves apportées lors de la signature, les Etats non-reconnaisants font

⁴⁹⁰ *Le Monde*, 30 juillet 2005, http://www.lemonde.fr/europe/article/2005/07/30/la-turquie-a-signe-l-extension-de-l-accord-d-union-douaniere-mais-refuse-de-reconnaitre-chypre_676435_3214.html. Consulté le 2 février 2016.

⁴⁹¹ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 430.

⁴⁹² CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 209.

⁴⁹³ HUDSON, Manley O., *op. cit.*, p. 1975.

⁴⁹⁴ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 442.

recours le cas échéant à des moyens inhabituels pour lier ces entités aux dispositions du traité en cause. C'est ainsi que les Etats-Unis, qui s'étaient abstenus de signer la déclaration finale de la conférence de Genève sur l'Indochine en 1954, se sont unilatéralement engagés à en respecter les principes et « *ont pris note* », notamment lors de l'adhésion de la Corée du Nord, du Vietnam du Nord, de la Mongolie ou de la République démocratique allemande aux Conventions de Genève de 1949 sur le droit de la guerre et au traité de Moscou de 1963, de l'engagement « *unilatéral* » de ces entités aux fins de les lier juridiquement aux dispositions de ces traités en l'absence de tout lien conventionnel⁴⁹⁵. De même, alors qu'ils avaient constamment maintenu que leur signature du pacte Briand-Kellogg, signé également par le gouvernement soviétique, ne constituait aucunement la reconnaissance de ce dernier par eux, les Etats-Unis ne se sont pas gardés d'envoyer des notes à la Russie soviétique et à la Chine pour leur rappeler leurs obligations provenant de ce pacte⁴⁹⁶ ; ce qui a suscité en retour la surprise du gouvernement soviétique lequel a attiré l'attention sur l'absence des relations entre les deux Etats⁴⁹⁷.

Un Etat agissant en qualité d'Etat dépositaire peut faire circuler aux autres parties d'un traité multilatéral des documents relatifs au traité, tels les instruments de ratifications ou notifications, parvenus d'une entité non-reconnue par lui ; sans que cela implique une reconnaissance de cette entité par lui⁴⁹⁸. Parfois, la pratique d'avoir plusieurs Etats dépositaires est adoptée pour faciliter l'adhésion d'un plus grand nombre d'Etats à un traité multilatéral, en donnant la possibilité aux Etats de déposer leurs instruments de ratification à un Etat dépositaire qu'ils reconnaissent ou par lequel ils sont reconnus.

Le 20 juin 1960, les instruments d'adhésion aux Conventions de Genève du 12 août 1949 présentés par le Gouvernement provisoire de la République d'Algérie (GPRA), qui n'était à l'époque reconnue que par dix-huit des soixante-dix-sept Etats parties aux conventions, ont été acceptés et communiqués à toutes les parties par le Conseil fédéral de la Suisse, Etat dépositaire qui ne reconnaissait pas le GPRA⁴⁹⁹. Le gouvernement suisse n'a pas manqué pour

⁴⁹⁵ *Ibid.*, p. 435.

⁴⁹⁶ *Documents on International Affairs*, 1929, p. 274.

⁴⁹⁷ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 210, note. 97.

⁴⁹⁸ OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, p. 170, note. 6.

⁴⁹⁹ TALMON, Stefan, *Recognition of Governments in International law: with Particular Reference to Governments in Exile*, Clarendon Press, 1998, pp. 120-121.

autant de rappeler la portée relative de l'adhésion de la GPRA aux conventions de Genève par rapport aux Etats non-reconnaissants dans sa déclaration du 27 juillet 1960 :

“In a statement issued on 23 July, the Provisional Government of the Republic of Algeria declared that its accession to the Geneva Convention ... meant that the Algerian Republic, independent of the French Republic, was a party to the Convention. As depositary of the Conventions Switzerland only has the task to receive declarations of accession and to notify them to the parties. It is for each party to decide whether and, if so, to what extent it considers itself bound by the declaration of accession.... For the Governments which have not recognized [the GPRA] the declaration of accession is without any legal significance and entails, at best, a moral obligation of the Provisional Government to respect the Geneva Conventions. The accession can only create a legal relationship with those parties, which have recognized the Provisional Government”⁵⁰⁰.

Le gouvernement britannique a fait alors la déclaration suivante concernant l'adhésion du GPRA aux conventions de Genève : *“The United Kingdom Government do not recognize the so called ‘Provisional Government of the Algerian Republic’ as a government and are unable to accept that this so-called government has the right to accede to these Conventions”⁵⁰¹*. De la même manière, le Royaume-Uni n'a attribué aucun effet juridique au retrait du 31 mai 1950 de la Convention internationale sur l'aviation civile, ainsi qu'à la ré-adhésion du 2 décembre 1953 au même traité, effectués par le gouvernement nationaliste chinois, qui n'était plus reconnu par lui depuis le 6 janvier 1950 comme le gouvernement de la Chine⁵⁰².

Le 19 septembre 1960, le GPRA, non-reconnu à l'époque par aucun Etat occidental comme le gouvernement de l'Algérie, a dénoncé le traité de l'Atlantique nord qui était applicable selon son article 6 aux départements algériens de la France. Aucun effet juridique n'a alors été attaché à cette dénonciation par les membres de l'OTAN. Ce n'est qu'après la reconnaissance de l'indépendance de l'Algérie que le Conseil de l'OTAN a publié un communiqué daté du 24 janvier 1963 selon lequel le traité de l'Atlantique nord était sans objet par rapport à l'Algérie à partir du 3 juillet 1962⁵⁰³.

S'agissant encore du rôle d'un Etat dépositaire par rapport à un traité multilatéral, l'attitude adoptée par la Suisse face à la demande d'adhésion de la Palestine à la quatrième

⁵⁰⁰ *Ibid.*, pp. 123-124.

⁵⁰¹ *United Kingdom Treaty Series*, n° 87, 1960.

⁵⁰² TALMON, Stefan, *op. cit.*, pp. 138-139.

⁵⁰³ ROUSSEAU Charles, « Chroniques des faits internationaux », *Revue générale de droit international public*, vol. 67, 1963, pp. 118-187.

Convention de la Croix-Rouge de 1949, formulée en 1989, présente un autre exemple intéressant. En ce qui concerne cette demande, par une décision du 13 septembre 1989, le Conseil fédéral suisse a refusé de « trancher le point de savoir si la requête palestinienne devait être considérée comme un instrument d'adhésion aux conventions de Genève »⁵⁰⁴. La Cour internationale de Justice (CIJ) décrit dans son avis consultatif « *Mur* » de 2004 la réaction de la Suisse à la demande palestinienne comme suit : « La Palestine s'est (...) engagée unilatéralement, par déclaration du 7 juin 1982, à appliquer la quatrième convention de Genève. La Suisse, en qualité d'État dépositaire, a estimé valable cet engagement unilatéral. En revanche, elle a conclu qu'elle n'[était] pas - en tant que dépositaire- en mesure de trancher le point de savoir si la demande [en date du 14 juin 1989] de l'Organisation de libération de la Palestine, au nom de l'État de Palestine, d'adhérer notamment à la quatrième convention [devait] être considérée comme un instrument d'adhésion »⁵⁰⁵.

En l'espèce, la Palestine était sans doute tenue de respecter par son engagement unilatéral de 1982 d'appliquer la quatrième convention de Genève, même si sa demande d'adhésion à la Convention de Genève n'était pas considérée valable. Cependant, cette appréciation ne revient pas à l'Etat dépositaire. La Suisse aurait dû, en tant qu'Etat dépositaire, et conformément à l'article 77 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, notifier la déclaration palestinienne aux Parties aux Conventions de 1949 ainsi que les États ayant qualité pour le devenir⁵⁰⁶. La position adoptée par la Suisse à l'occasion de cette

⁵⁰⁴ *Annuaire suisse de droit international*, 1990, p. 126.

⁵⁰⁵ Avis consultatif, 9 juillet 2004, *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*, C.I.J. Rec 2004, p. 173, para. 91.

⁵⁰⁶ PELLET Alain, « The Palestinian declaration and the jurisdiction of the International criminal court », *Journal of International Criminal Justice*, vol. 8 (4), 2010, p. 996. Dans ce sens, l'attitude à adopter par le dépositaire dans ce genre de situations est expliquée dans la note du 28 février 2008, relatif à la situation du Kosovo, de la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse comme suit : « [...] Lorsqu'un Etat désire devenir partie à un traité, le dépositaire peut, soit accepter l'adhésion et l'enregistrer, soit la refuser en expliquant qu'un désaccord persiste sur le point de savoir si les conditions d'une adhésion (par exemple la qualité d'Etat) sont remplies. S'agissant d'entités dont le caractère d'Etat au sens juridique du terme est litigieux, l'attitude du dépositaire, quelle qu'elle soit, revient à opérer une qualification et à prendre position dans un litige, ce qui est contraire à son devoir d'impartialité. Une décision définitive [...] ne deviendra possible que lorsque le statut de l'Etat au sein de la communauté des Etats se sera définitivement consolidé [...] Ainsi, l'attitude la plus évidente à prendre semble être celle consistant à informer les Parties contractantes de la demande d'adhésion sans enregistrer le Kosovo en tant que Partie [...] », *in Revue suisse de droit international et européen*, 2009/4, p. 584.

déclaration d'adhésion émanant de cette entité non-reconnue s'est donc attiré des critiques dans la doctrine⁵⁰⁷.

Lorsque la qualité d'Etat d'une entité non-reconnue demandant à être partie à une convention internationale est controversée, les conditions d'adhésion prévues dans le traité en cause sont déterminantes. Dans ce contexte, le statut d'Etat partie aux Nations Unies joue souvent un rôle important dans la pratique. Ainsi, par exemple, la Cour internationale de Justice, dans son arrêt sur les exceptions préliminaires du 11 juillet 1996 dans l'affaire du Génocide, a été amenée à examiner la qualité de partie de la Bosnie-Herzégovine à la Convention de 1948 sur le génocide. Elle a considéré à cet égard que l'entrée de cette entité à l'Organisation des Nations Unies (ONU) en 1992 ouvrait la possibilité pour elle de « devenir partie à la Convention par l'effet du mécanisme de la succession d'Etats »⁵⁰⁸, la Convention étant ouverte aux membres de l'ONU.

Il ressort ainsi de ce qui précède que la participation d'une entité non-reconnue à un traité multilatéral crée une situation, qui permet d'établir des relations conventionnelles toute entières avec les Etats qui la reconnaissent, et qui suspend les relations de traité avec les Etats qui ne la reconnaissent pas jusqu'à sa reconnaissance ; sans que cette participation soit mise en cause, ni qu'elle implique forcément la reconnaissance de l'entité non-reconnue par les Etats non-reconnaisants.

III. La non-reconnaissance et l'adhésion aux organisations internationales

Lorsqu'une entité étatique non-reconnue demande son admission à une organisation internationale, il se pose une série des questions : Est-ce que cette entité, éventuellement reconnue comme Etat par certains Etats membres de l'organisation, est apte à devenir membre de cette organisation ? Est-ce que cette admission implique sa reconnaissance par les Etats membres non-reconnaisants ? Et, est-ce que cette entité non-reconnue peut participer aux

⁵⁰⁷ GOWLAND-DEBBAS, Vera, « Collective Responses to the Unilateral Declarations of Independence of Southern Rhodesia and Palestine : An Application of the Legitimizing Function of the United Nations », *British Yearbook of International Law*, vol. 61 (1) 1990, p. 141 ; OUGUERGOUZ Fatsah, « La Palestine et les conventions de Genève du 12 août 1949 ou l'histoire d'une adhésion avortée » in BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence et GOWLLAND-DEBBAS, Vera (dirs), *L'ordre juridique international, Un système en quête d'équité et d'universalité : Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, Nijhoff, 2001, pp. 507-543.

⁵⁰⁸ *C.I.J. Rec.*, 1993, § 18.

activités de l'organisation tout en restant non-reconnue par certains Etats membres. Afin de chercher les réponses à ces questions, il convient d'analyser la pratique des deux organisations internationales quasi universelles, à savoir la Société des Nations (A) et les Nations Unies (B) à cet égard, sans ignorer les pratiques au sein d'autres organisations internationales concernant l'adhésion des entités non-reconnues.

A. Société des Nations

La question de savoir si la reconnaissance était une condition de l'admission à la Société des Nations (SdN) a constitué une controverse importante dès la fondation de cette organisation. Il est vrai que selon une interprétation littérale de l'article 1 § 2 de son pacte, autorisant « tout État, dominion ou colonie qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'annexe » à devenir membre de la SdN, une entité qui n'était pas reconnue comme un Etat souverain pouvait y être admise. Cependant, il était soutenu qu'étant donné les rapports étroits particuliers prévus par le pacte entre les membres, l'admission d'une entité non-reconnue à la SdN n'était pas compatible avec le refus de son statut étatique, et devait donc impliquer sa reconnaissance⁵⁰⁹. En effet, dès la première assemblée plénière de la SdN, la reconnaissance d'une entité candidate par les Etats membres était avancée comme une condition de son adhésion⁵¹⁰.

Par ailleurs, un questionnaire, élaboré en 1920 par la cinquième Commission de l'Assemblée de la SdN afin de trancher sur les nouvelles demandes d'admission, comportait des questions sur les reconnaissances *de jure* ou *de facto* accordées au demandeur par les Etats membres. Aussi, l'adhésion de l'Arménie était rejetée en raison de l'incertitude de ses frontières et l'absence de sa reconnaissance⁵¹¹. En 1935, le tribunal commercial de Luxembourg statuait également que l'adhésion de l'Union soviétique à la SdN impliquait la reconnaissance du gouvernement soviétique par le Luxembourg⁵¹². Néanmoins, la pratique étatique n'était pas cohérente sur ce point. C'est ainsi que certains membres de la SdN, tels que la Belgique et la Suisse, affirmaient leur droit de continuer à ne pas reconnaître le gouvernement soviétique

⁵⁰⁹ SCELLE, Georges, « L'admission des nouveaux membres de la Société des Nations par l'Assemblée de Genève », *Revue générale de droit international public*, vol. 28, 1921, p. 122 et pp. 127-128 ; FAUCHILLE, Paul, BONFILS, Henri, *Traité de droit international public*, 8^{ème} éd., tome I, Paris, Rousseau et Cie, 1922, pp. 334-335.

⁵¹⁰ Opinion du délégué belge, M. Poulet, *League of Nations, Records of the 1st Assembly, Plenary Meetings*, pp. 623-624.

⁵¹¹ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 213, note. 10.

⁵¹² OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, p. 178, note. 6.

malgré son adhésion, l'affirmation qui n'était pas contestée par les autres membres de l'organisation⁵¹³.

Il va de soi que les membres de la SdN qui ont voté pour l'admission d'une entité non-reconnue auraient du mal à poursuivre leur refus de reconnaissance à l'égard de cette entité par la suite⁵¹⁴. Mais, les Etats membres non-reconnaissants pouvaient toujours se réfugier aux termes de l'article 1 § 2 du pacte pour soutenir que l'adhésion ne nécessitait pas un statut étatique complet. Quoi qu'il en soit, il n'aurait pas été réaliste de parler d'une cession du pouvoir de reconnaissance à l'organisation internationale, vu l'état du droit international et le degré d'universalité incomplet de la SdN à l'époque. S'agissant des relations demandées entre les membres de l'organisation, elles n'étaient pas directes et générales, et ne nécessitaient pas forcément un niveau impliquant une reconnaissance⁵¹⁵. Si les relations diplomatiques normales entre les membres étaient plus conformes à l'esprit du pacte de la SdN, l'absence des relations diplomatiques n'excluait pas une participation commune à l'organisation⁵¹⁶. Enfin, le questionnaire demandant des informations sur les reconnaissances accordées aux entités candidates servait plutôt à obtenir des éléments objectifs afin de juger du bienfondé de la demande d'admission et de la qualité étatique de l'entité en cause, dont la reconnaissance serait un indice, qu'à conditionner l'admission du demandeur à sa reconnaissance par la majorité des membres de la SdN⁵¹⁷. En effet, même les Etats objets d'une non-reconnaissance généralisée, à l'instar de l'Albanie, ont été admis à la SdN⁵¹⁸.

Il convient donc de conclure que la reconnaissance n'étant pas une condition préalable à l'admission de la SdN, une entité non-reconnue par certains membres ou même par la majorité des membres de l'organisation pouvait en devenir membre ; et que l'admission de cette entité n'emportait pas sa reconnaissance implicite par les Etats membres qui ne la reconnaissaient pas.

B. Nations Unies

A la différence du pacte de la SdN, l'article 4 de la Charte de l'Organisation des Nations Unies (ONU) limite la participation à l'organisation seulement aux « *Etats* ». En effet, le statut

⁵¹³ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 401-402.

⁵¹⁴ *Ibid.*, p. 402

⁵¹⁵ *Loc. cit.*

⁵¹⁶ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, pp. 214-215.

⁵¹⁷ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, pp. 503-504.

⁵¹⁸ *Ibid.*, p. 504.

étatique est une condition pour devenir membre de l'ONU, comme soulignée dans l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice relatif aux conditions d'admission d'un Etat⁵¹⁹. L'admission à l'ONU constitue alors une forte preuve de la qualité étatique d'un nouveau membre⁵²⁰, d'autant plus qu'elle nécessite le vote favorable de tous les membres permanents du Conseil de sécurité et de deux tiers de l'Assemblée générale, qui représente l'opinion d'une majorité assez importante sur l'entité candidate⁵²¹. En outre, le statut de membre de l'ONU confère à chaque membre une série de droits et obligations envers la quasi-totalité des Etats du monde, ce qui constitue un effet consolidateur de l'existence internationale d'une entité étatique⁵²². C'est pour ces raisons que dans la pratique toute entité nouvelle aspirant à la reconnaissance de son statut étatique cherche systématiquement à être admise à l'ONU⁵²³.

Cependant, même si une entité demanderesse doit posséder la qualité étatique pour devenir membre de l'ONU, sa reconnaissance comme Etat par les autres membres n'est pas posée comme une condition de l'admission par l'article 4 de la Charte. En 1950, le Secrétaire général de l'ONU, dans son mémorandum relatif à certains aspects juridiques de la représentation à l'ONU, indiquait ce qui suit :

« ...la pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies offre certes plusieurs exemples d'Etats admis comme membres sans avoir été reconnus par tous les autres Etats membres, et d'autres exemples dans lesquels des Etats membres ont voté en faveur de l'admission de certains Etats qu'ils n'avaient pas reconnus comme tels. Le Yémen et la Birmanie, par exemple, ont été admis par un vote unanime de l'Assemblée générale, à une époque où ils n'avaient été reconnus que par une minorité des Etats membres. Un certain nombre de membres qui, au Conseil de sécurité, ont voté en faveur de la Transjordanie [Jordanie] et du Népal n'avaient pas reconnu ces candidats en tant qu'Etats »⁵²⁴.

En effet, même si la reconnaissance a fait l'objet des discussions concernant l'admission de certaines entités controversées, dans la pratique, l'admission d'une entité n'a pas été juridiquement subordonnée à sa reconnaissance par les Etats membres⁵²⁵. C'est ainsi que les

⁵¹⁹ Avis consultatif du 28 mai 1948 sur la question relative aux conditions d'admission d'un Etat comme membre des Nations Unies.

⁵²⁰ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 215 ; SHAW, Malcom N., *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 466.

⁵²¹ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 403.

⁵²² WYLER, Eric, *op. cit.*, p. 81.

⁵²³ DUGARD, John, *The Secession of States and their Recognition in the Wake of Kosovo*, The Hague Academy of International Law, 2013, p. 65.

⁵²⁴ Mémorandum du Secrétaire général sur « l'Aspect juridique des problèmes que pose la représentation auprès de l'Organisation des Nations Unies », UN Doc. S/1466, 8 mars 1950, p. 3.

⁵²⁵ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 506.

Etats-Unis ont pu être pour l'admission de la Transjordanie qu'ils ne reconnaissaient pas⁵²⁶. En outre, plusieurs Etats arabes ont été et sont membres de l'ONU aux côtés de l'Israël qu'ils ne reconnaissent pas.

L'adhésion d'une entité non-reconnue à une organisation internationale dépend sans doute des dispositions de la charte de l'organisation en question, notamment de l'existence ou non d'une exigence de statut étatique pour devenir membre. Ainsi, l'adhésion d'une entité non-reconnue à une organisation internationale permettant l'adhésion des entités autres que les Etats ne pose pas de problème, parce qu'elle n'implique pas la reconnaissance de cette entité en tant qu'Etat par les Etats membres.

A l'heure actuelle, plusieurs entités dont le statut étatique est controversé sont membres de différentes organisations internationales ou participent à leurs travaux avec le statut d'observateur, même si elles ne sont pas reconnues par un grand nombre d'Etat membres. Ainsi, par exemple, la République arabe sahraouie démocratique est un membre de l'Union africaine, alors qu'elle est reconnue seulement par 38 des 53 Etats membres de cette organisation⁵²⁷. Le Kosovo, non-reconnu par un grand nombre d'Etats du monde, est membre du FMI et de la Banque mondiale⁵²⁸. De la même manière, Taïwan, reconnu seulement par 22 pays du monde, a pu adhérer aux 32 organisations intergouvernementales et participe aux travaux de 19 autres organisations internationales avec le statut d'observateur⁵²⁹. Il est membre de l'Organisation de la coopération économique pour l'Asie pacifique depuis 1991 sous la dénomination de « Taipei chinoise », et de l'Organisation mondiale de commerce depuis le 1^{er} janvier 2002 sous l'appellation de « Territoire douanier séparé de Taïwan, Penghu, Kinmen et Matsu », et non pas comme le gouvernement de la Chine ou un Etat indépendant⁵³⁰. L'appellation « Taipei, Chine » avait été employée pour Taiwan pour la première fois par le Comité olympique international en 1979. Taïwan peut aussi participer aux travaux de l'Organisation mondiale de la santé avec le statut d'observateur⁵³¹.

La désignation de Taïwan sous diverses dénominations dans ces organisations internationales vise sans doute à éviter la reconnaissance de sa prétention d'être le

⁵²⁶ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 213.

⁵²⁷ BONNOT, Maurice, *op. cit.*, p. 185.

⁵²⁸ DUGARD, John, *op. cit.*, p. 206.

⁵²⁹ RONEN, Yaël, *op. cit.*, p. 27.

⁵³⁰ PEGG, Scott, *op. cit.*, p. 184.

⁵³¹ BONNOT, Maurice, *op. cit.*, p. 201.

gouvernement d'une partie ou de tout le territoire de la Chine. D'ailleurs, ces organisations internationales ont accepté Taïwan comme membre ou observateur soit avec son statut de pré-1971, c'est-à-dire, en tant que gouvernement légitime de la Chine, soit parce qu'elles acceptent l'adhésion des entités non-étatiques⁵³². Il est à préciser à cet égard que le 23 juillet 2007 une demande d'adhésion à l'ONU présentée par Taïwan sous cette appellation a été rejetée par cette organisation au motif que, conformément à la résolution 2758 (XXVI) de l'Assemblée générale⁵³³, Taïwan était considéré comme faisant partie de la République populaire de Chine⁵³⁴. Il convient de rappeler aussi que par sa résolution du 29 novembre 2012, l'Assemblée générale des Nations Unies a accordé à la Palestine le statut d'Etat observateur, alors qu'elle était reconnue par 131 des 193 Etats membres⁵³⁵. Cette entité est en outre devenue membre de l'UNESCO en octobre 2011⁵³⁶.

Dès lors, force est de constater que la qualité de membre d'une organisation internationale est une notion autonome, qui dépend des conditions d'admission prévues dans les chartes constitutives ainsi que de la pratique propre de chaque organisation internationale, et qui n'est pas nécessairement tributaire de la qualité d'Etat au sens du droit international⁵³⁷.

En ce qui concerne l'ONU, l'admission d'une entité non-reconnue à cette organisation et partant la reconnaissance de sa qualité étatique par l'organisation n'emporte pas sa reconnaissance par tous les Etats membres de l'organisation⁵³⁸. En effet, l'ONU ne possède pas une autorité de reconnaissance collective qui remplacerait les reconnaissances individuelles par tous les Etats membres⁵³⁹. Cela a été mis en exergue par le Secrétaire général dans son mémorandum précité comme suit :

« ... l'Organisation des Nations Unies, n'a aucune autorité pour reconnaître soit un nouvel Etat, soit un nouveau gouvernement pour un Etat existant. Pour instituer la règle de la

⁵³² RONEN, Yaël, *op. cit.*, p. 27.

⁵³³ Résolution 2758 (XXVI) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 25 octobre 1971, relative à l'expulsion des représentants de Tchong Ki-tchek du siège de l'organisation en faveur de la République populaire de Chine.

⁵³⁴ UN Doc. A/BUR/62/SR.1, pp. 4-8.

⁵³⁵ A/RES/67/19.

⁵³⁶ UNESCO Doc. 36C/Resolution 76 (31 Octobre 2011).

⁵³⁷ WYLER, Eric, *op. cit.*, p. 79.

⁵³⁸ SCHERMERS, Henri G., BLOKKER, Niels M., *International institutional Law. Unity within Diversity*, 5^{ème} édition, Leiden, Martinus Nijhoff, 2011, p. 1185.

⁵³⁹ RAIC, David, *Statehood and Law of Self-Determination*, The Hague, Kluwer Law International, 2002, p. 47.

reconnaissance collective par les Nations Unies, il faudrait, soit apporter un amendement à la Charte, soit conclure un traité auquel adhéreraient tous les Etats Membres »⁵⁴⁰.

Il convient donc de déduire de la pratique de l'ONU que l'admission à une organisation internationale, qui n'accepte que les Etats comme membres, n'entraîne pas non plus automatiquement la reconnaissance d'une entité non-reconnue par tous les membres de l'organisation en question. En revanche, le vote favorable d'un Etat membre de l'organisation pour l'adhésion d'une entité nouvelle non-reconnue peut impliquer la reconnaissance du statut étatique de cette dernière par cet Etat⁵⁴¹. C'est la position de certains Etats comme le Royaume-Uni, qui l'a exprimée, par exemple, à travers la déclaration de son ministre des affaires étrangères relative à la reconnaissance de la Macédoine : « *the British Government, in fact, did [recognize Macedonia] on April 8 by voting in favour of the United Nations Security Council resolution proposing that Macedonia should be admitted to the UN [...]* »⁵⁴².

Il faut aussi noter que les Etats membres sont liés par la décision d'admission des organes compétents de l'organisation d'un nouveau membre dans le cadre des relations entre les membres⁵⁴³. Ainsi, la décision de l'Assemblée générale des Nations Unies de reconnaître le Gouvernement de la République populaire de Chine ne pouvait pas être ignorée par les Etats membres, quelle que soit leur attitude vis-à-vis de ce gouvernement dans les relations bilatérales. Le Service juridique du Secrétariat des Nations Unies l'a expliqué en des termes explicites :

« *The conclusion cannot therefore be escaped that a decision on recognition of a Government was taken when General Assembly resolution 2758 (XXVI) was adopted and it is irrelevant that, in their bilateral relationships, some Member States may take a different stand. By that resolution, the General Assembly determined for its own purposes that the Government of the People's Republic of China was the only legitimate Government of China and that the authorities on Taiwan had no lawful claim to that Government* »⁵⁴⁴.

Les Etats membres qui ne reconnaissent pas une entité admise à une organisation internationale peuvent donc poursuivre leur politique de non-reconnaissance dans leurs

⁵⁴⁰ Mémoire du Secrétaire général sur « l'Aspect juridique des problèmes que pose la représentation auprès de l'Organisation des Nations Unies », UN Doc S/1466, 8 mars 1950, p. 3.

⁵⁴¹ DAILLIER, Patrick, FORTEAU, Mathias, PELLET, Alain, *op. cit.*, p. 630.

⁵⁴² In KLABBERS J., KOSKENNIEMI M., RIBBELINK O., ZIMMERMANN A. (eds.), *State Practice Regarding State Succession and Issues of Recognition*, The Hague, Kluwer, 1999, p. 389.

⁵⁴³ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 498 ; OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, pp. 181-182.

⁵⁴⁴ *UN Juridical Yearbook*, 1972, p. 155.

relations bilatérales avec cette entité en dehors de l'organisation⁵⁴⁵. Mais, ils doivent pour autant respecter les droits et obligations de cette entité émanant de la qualité de membre de l'organisation dans l'ordre interne de l'organisation⁵⁴⁶. Le statut de membre de l'organisation survit donc à la non-reconnaissance de l'entité par certains membres. Tous les membres de l'organisation, qu'ils soient reconnus ou non par un ou plusieurs autres Etats membres, peuvent faire valoir et se voir opposer les droits et obligations conférés par la qualité de membre⁵⁴⁷. Le droit interne de l'organisation sera donc dans tous les cas applicable dans les relations entre les membres qui ne se reconnaissent pas. En outre, selon les dispositions du chapitre 1 de la Charte des Nations Unies, le droit de la paix et le droit de la guerre sont également applicables entre les Etats membres, indépendamment de la question de la reconnaissance⁵⁴⁸.

Dans le cas où une disposition particulière de la Charte des Nations Unies est appliquée à une entité non-membre, la question de la reconnaissance se pose également à l'égard de cette entité, ce qui est appelé par certains dans la doctrine « reconnaissance partielle »⁵⁴⁹. Il s'agit par exemple de l'article 32 de la Charte qui permet d'inviter tout Etat non-membre à participer, sans droit de vote, aux discussions du Conseil de sécurité relatives à un différend auquel il est partie ; ainsi que de l'article 35 § 2 selon lequel un Etat non-membre peut attirer l'attention du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, « pourvu qu'il accepte préalablement, aux fins de ce différend, les obligations de règlement pacifique prévues dans la présente Charte ».

Quand en 1947, l'Australie avait proposé d'inviter le gouvernement indonésien, qui, à l'époque, était en lutte pour son indépendance, aux travaux du Conseil de sécurité ; les délégués britannique et néerlandais ont soutenu qu'il n'y avait pas en l'espèce un Etat au sens de l'article 32 de la Charte⁵⁵⁰. Le délégué belge, quant à lui, a prévenu contre une reconnaissance « indirecte » qui pourrait être impliquée par cette invitation⁵⁵¹. Alors, le président du Conseil de sécurité a déclaré « *that an invitation to the representatives of the Indonesian Republic to participate in this discussion would not bind any state to recognize the independence or sovereignty of the Indonesian Republic* »⁵⁵². De la même manière, la recevabilité de la requête

⁵⁴⁵ OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, p. 181.

⁵⁴⁶ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 498.

⁵⁴⁷ OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, p. 182.

⁵⁴⁸ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 499.

⁵⁴⁹ *Ibid.*, pp. 488-489.

⁵⁵⁰ *Ibid.* pp. 489-490.

⁵⁵¹ *Loc. cit.*

⁵⁵² *Loc. cit.*

présentée le 2 juillet 1961 par l'Emir du Koweït en vertu de l'article 35 § 2 de la Charte au Conseil de Sécurité, a été contestée par l'Irak, qui niait la qualité étatique de ce territoire⁵⁵³.

Certaines décisions du Secrétaire-général prises dans l'exercice de ses fonctions peuvent également susciter un doute de reconnaissance d'une entité controversée. Il s'agit des fonctions de l'enregistrement des traités, d'être le dépositaire des traités, de l'envoi des invitations pour les conférences en vertu des résolutions de l'Assemblée générale, et de la transmission à l'attention du Conseil de sécurité d'une communication émanant d'un « Etat ». En 1955, le Secrétariat avait indiqué par rapport à l'enregistrement d'un instrument de traité soumis par un régime non-reconnu que cet enregistrement n'emportait pas de jugement sur la nature de l'instrument ni sur le statut de la partie concernée, et ne conférait pas à l'instrument ou à la partie un statut qu'ils ne possédaient pas déjà⁵⁵⁴. La discrétion du Secrétaire-général peut encore jouer dans les décisions relatives à la demande d'établissement d'un bureau de liaison d'observateur permanent auprès des Nations Unies introduite par une autorité non reconnue par celles-ci. Ce type de bureaux a été autorisé aux Etats qui ne bénéficiaient pas d'une reconnaissance générale, mais non pas aux autorités qui luttaient sans un succès stable contre le gouvernement établi d'un Etat. C'est ainsi que les deux Corées avaient de tels bureaux à New York, alors que le Gouvernement provisoire de Vietnam du sud n'a pas réussi à établir son bureau de liaison⁵⁵⁵.

Mais, en général, dans l'exercice de ces fonctions, le Secrétaire-général ne se considère pas compétent pour décider du statut étatique d'une entité non-reconnue, et se réfère à cet égard aux résolutions de l'Assemblée générale en la matière. En réalité, tous les autres organes de l'ONU sont invités par la résolution 396 de l'Assemblée générale à laisser cette dernière décider en la matière. Selon cette résolution, « *in virtue of its composition, the General Assembly is the organ of the United Nations in which consideration can best be given to the views of all Member States in matters affecting the functioning of the Organization as a whole* ». Cette résolution demande par conséquent que « *the attitude adopted by the General Assembly or its Interim Committee concerning any such question should be taken into account in other organs of the United Nations and in the specialized agencies* »⁵⁵⁶. Effectivement, il s'agit d'une solution

⁵⁵³ RUZIE, David (Chronique), *Annuaire Français de Droit International*, 1961, 395-396.

⁵⁵⁴ OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, p. 182.

⁵⁵⁵ *Ibid.*, p. 182, note. 25.

⁵⁵⁶ Résolution 396 (V) du 14 décembre 1950 de l'Assemblée générale sur la « Reconnaissance par l'ONU de la représentation d'un Etat Membre ».

raisonnable compte tenu du fait que l'Assemblée générale est l'organe politique le plus représentatif de l'ONU⁵⁵⁷.

En conclusion, il ressort de la pratique internationale que la participation commune à une organisation internationale d'un Etat non-reconnaisant et d'une entité non-reconnue n'implique pas nécessairement la reconnaissance de l'entité concernée. L'admission à une organisation internationale n'est pas conditionnée par les reconnaissances individuelles. L'exemple d'Israël dans les organisations internationales suffit à démontrer qu'un Etat non-reconnaisant et une entité non-reconnue peuvent être co-membres d'une organisation internationale, malgré le maintien de la politique de non-reconnaissance⁵⁵⁸. Chaque organisation décide d'admettre ou non une entité non-reconnue selon sa charte constitutive. La participation d'une entité non-reconnue à une organisation internationale emporte tout au plus sa reconnaissance par l'organisation elle-même, à moins que l'indépendance politique ou le statut étatique ne soit pas une condition de l'admission. En effet, les chartes constitutives des organisations techniques, telles que l'Institut international d'agriculture ou l'Union postale universelle, permettent l'admission des membres dont l'indépendance politique n'est pas assurée⁵⁵⁹. Les colonies pouvaient ainsi devenir membre de l'Union internationale de télécommunication et membre associé de l'Organisation mondiale de la santé⁵⁶⁰. C'est aussi grâce à cette possibilité d'adhésion des acteurs non-étatiques qu'aujourd'hui Taïwan, une entité dont le statut étatique est controversé, peut devenir membre des organisations internationales techniques, telles que l'Organisation mondiale de commerce.

En devenant membre d'une organisation internationale à laquelle seuls les Etats peuvent adhérer, une entité non-reconnue est reconnue en tant qu'Etat par cette organisation, mais non pas par tous les Etats membres de cette organisation⁵⁶¹. Même si les Etats membres non-reconnaisants peuvent continuer à traiter ce nouveau membre comme une entité non-reconnue, ils doivent respecter ses droits et obligations inhérents à la qualité de membre dans l'ordre juridique partiel de l'organisation, parce qu'ils sont liés par la décision de l'organisation⁵⁶².

⁵⁵⁷ BLIX, Hans M., *op. cit.*, p. 690.

⁵⁵⁸ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 500.

⁵⁵⁹ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 211.

⁵⁶⁰ *Ibid.*, p. 211, note. 2.

⁵⁶¹ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 512.

⁵⁶² BLIX, Hans M., *op. cit.*, p. 693.

Chapitre 2. Les relations officielles et informelles avec une entité discrétionnairement non-reconnue

La non-reconnaissance ne constitue pas un obstacle à toute relation entre une entité non-reconnue et les Etats non-reconnaisants. Par la nature des choses, l'existence même d'une entité exige des rapports en l'absence de toute reconnaissance ou en présence de la reconnaissance d'un moindre degré. Cela est expliqué très clairement par le ministre des affaires étrangères de l'Australie, M. Peacock, dans un discours qu'il a adressé dans la chambre des représentants le 20 octobre 1976 :

*“Non-recognition does not necessarily signify non-intercourse. There must be a will on the part of the recognizing body... As will be well-known there are essentially three stages: Firstly, informal relations on a non-recognizing basis, distinct from de facto recognition, secondly, de facto recognition, and thirdly, de jure recognition”*⁵⁶³.

Ainsi, pour des nécessités pratiques ou des considérations d'intérêt, les Etats et autres sujets du droit international peuvent avoir des relations informelles avec une entité en l'absence de toute reconnaissance. En outre, les Etats non-reconnaisants peuvent accorder à l'entité non-reconnue une certaine reconnaissance *de facto* afin de faciliter les relations officielles, tout en lui refusant la reconnaissance *de jure*, qui est la reconnaissance normale, toute et entière. Les relations officielles avec une entité étatique en présence d'une reconnaissance *de facto* (Section 1), et les relations informelles avec elle en l'absence de toute reconnaissance (Section 2) seront examinées successivement.

⁵⁶³ Le texte cite in TALMON, Stefan, *Recognition of Governments in International law: with Particular Reference to Governments in Exile*, Clarendon Press, 1998, p. 84.

Section 1. Les relations officieuses avec une entité étatique en présence d'une reconnaissance de facto

Lorsque le secrétaire d'Etat de la Grande Bretagne, Lord Castelreagh, a introduit la distinction, jusqu'à-là inconnue, entre les reconnaissances *de jure*, diplomatique et *de facto* pour traiter la question de la sécession des colonies espagnoles d'Amérique du sud, son but était bien de permettre à la Grande Bretagne d'entrer en relations commerciales et pratiques avec les nouveaux Etats, sans avoir à se prononcer sur la question de leur souveraineté pour ne pas offusquer l'Espagne⁵⁶⁴. La reconnaissance *de facto* consiste alors en la reconnaissance minimale qui prend en compte l'existence d'une entité sans afficher d'enthousiasme pour avoir des relations étendues avec cette dernière. La reconnaissance *de jure*, quant à elle, traduit une « approbation subjective » pour l'entité dont la « souveraineté » est reconnue, et exprime la volonté de l'Etat reconnaissant d'entrer en relations diplomatiques normales avec cette entité sur un pied d'égalité entre deux souverains⁵⁶⁵.

La reconnaissance *de facto* manifeste la volonté de l'Etat reconnaissant d'entretenir des relations avec l'entité reconnue *de facto* en fonction de ses nécessités et de ses intérêts. En ce sens, selon un mémorandum préparé en mai 1948 par le conseiller juridique du Département d'Etat américain, M. Gross, la reconnaissance du gouvernement provisoire de l'Israël comme une autorité *de facto* implique que les Etats-Unis vont traiter avec cette autorité *de facto* « concerning matters of mutual interest to Israel and the United States », et qu'elle va permettre « a practical working relationship between that regime and the Government of the United States »⁵⁶⁶. S'agissant de la reconnaissance *de facto* du gouvernement israélien par le Royaume Uni, le ministre britannique des affaires étrangères, M. Bevin s'exprimait le 25 janvier 1949 ainsi : « His Majesty's Government consider that the time has come to give de facto recognition to the Israeli Government. They are influenced by the importance of entering into direct relations with Israel in order to facilitate day-to-day transactions... with the Israeli Government »⁵⁶⁷. La fonction de la reconnaissance *de facto* dans les relations internationales est assez bien expliquée par Lord Silkin le 28 mars 1962 devant la Chambre des communes : “De

⁵⁶⁴ “It is for the contending parties themselves to settle the question of title, not for the third parties to interfere.”, Le mémorandum de Lord Castelreagh daté du 8 août 1822 in WEBSTER Charles K. (ed.), *op. cit.*, p. 72.

⁵⁶⁵ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 289.

⁵⁶⁶ TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 82.

⁵⁶⁷ PATTISON, W. Keith, “The Delayed British Recognition of Israel”, *Middle East Journal*, vol. 37, n° 3, 1983, p. 424.

facto recognition can mean a great deal ; it can mean very little ; but it does mean, at any rate, that you are prepared to talk when necessary”⁵⁶⁸.

Dès lors, il convient de constater que ce qui caractérise la reconnaissance *de facto* est « la volonté générale » de l’Etat reconnaissant d’avoir des relations officieuses avec l’entité reconnue *de facto*. La reconnaissance *de facto*, le cas échéant, peut même entraîner l’établissement des relations diplomatiques avec cette entité, et l’octroi des privilèges diplomatiques à ses représentants. Ainsi, lorsqu’ils ont reconnu *de facto* le gouvernement mexicain du Général Carranza en 1915, les Etats-Unis ont également fait savoir leur volonté de commencer les relations diplomatiques formelles avec ce gouvernement, ce qui s’est réalisé en mars 1917⁵⁶⁹. En revanche, la Grande Bretagne, suite à l’octroi de la reconnaissance *de facto* au gouvernement de Carranza en 1915, a refusé d’avoir des relations diplomatiques avec celui-ci, en réaction à l’attitude du gouvernement mexicain à l’égard des ressortissants britanniques et de leurs propriétés⁵⁷⁰. Le 3 mai 1919, le Conseil suprême des alliés a convenu d’envoyer des représentants diplomatiques en Finlande après la reconnaissance *de facto* du gouvernement finlandais⁵⁷¹. L’accord provisoire de juillet 1920 entre l’Allemagne et la Lettonie, par lequel l’Allemagne a reconnu *de facto* la Lettonie, prévoyait l’échange des représentants diplomatiques entre deux pays⁵⁷². Le 18 avril 1921, les conseillers juridiques de la couronne britannique ont émis l’avis suivant concernant l’effet de la reconnaissance *de facto* du gouvernement soviétique sur les relations entre ce dernier et le gouvernement britannique : « *We think it necessarily follows that direct diplomatic relations can be established between representatives of the Soviet Government and the Secretary of State for Foreign Affairs* »⁵⁷³. Le représentant du gouvernement provisoire français à Londres a bénéficié des privilèges diplomatiques en Grande Bretagne même en 1944⁵⁷⁴. Suite à l’octroi de la reconnaissance *de facto* au gouvernement israélien par le gouvernement britannique le 29 janvier 1949, les deux gouvernements ont procédé à l’échange des ambassadeurs dûment accrédités dans la même année. A une question sur cette pratique, posée au parlement le 22 juin 1949, le ministre britannique des affaires étrangères, M. Bevin a répondu « *...there is no reason under*

⁵⁶⁸ *House of Commons Debates*, vol. 238, cols. 1052-3, 28 mars 1962.

⁵⁶⁹ HACKWORTH, Green Haywood, *op. cit.*, p. 260.

⁵⁷⁰ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, pp. 344-345.

⁵⁷¹ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, pp. 286-287.

⁵⁷² *Ibid.* p. 287.

⁵⁷³ TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 73.

⁵⁷⁴ La déclaration de M. Law au parlement, *House of Commons Debates*, vol. 404, col. 143.

international or constitutional law why His Majesty should not receive as a Minister Plenipotentiary the representative of a State which has been recognized de facto only »⁵⁷⁵.

Les rapports que l'Etat reconnaissant peut avoir avec une entité reconnue *de facto* peut donc aller jusqu'aux relations diplomatiques. Il est démontré plus haut que des relations d'une grande étendue sont déjà possibles avec une entité à laquelle toute reconnaissance est refusée. La nature et l'étendue des relations en présence d'une reconnaissance *de facto* dépendent donc de l'intention des gouvernements et restent à déterminer par eux. La portée des relations concrètes avec une entité reconnue *de facto* demeure indéfinie jusqu'à l'établissement d'un accord entre les gouvernements, la reconnaissance *de facto* indiquant seulement la volonté générale d'avoir des relations officielles.

Toutefois, il convient de remarquer que les Etats évitent en général des relations diplomatiques avec une entité reconnue *de facto* et adoptent une attitude plus réticente par crainte que cela implique une reconnaissance *de jure*. Ils préfèrent des rapports matériels plutôt que diplomatiques, des relations techniques ou commerciales plutôt que politiques, et des accords provisoires plutôt que des traités au sens propre. Seule une reconnaissance *de jure* permet des relations complètes dans toute leur étendue entre deux souverains. C'est donc l'intimité des relations entretenues qui distingue la reconnaissance *de facto* de la reconnaissance *de jure*⁵⁷⁶.

⁵⁷⁵ *House of Commons Debates*, vol. 466, WA, cols. 17-18, 22 juin 1949.

⁵⁷⁶ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 289; VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 644.

Section 2. Les relations informelles avec une entité étatique en l'absence de toute reconnaissance

La non-reconnaissance permet une large mesure de relations sur une base informelle, pour des nécessités pratiques et afin de préserver les intérêts des parties dans les domaines administratifs, économiques ou autres. Il convient d'examiner ces relations en deux titres : les relations informelles dans les domaines politique, administratif et commercial (I), et les relations aériennes et maritimes (II).

I. Les relations informelles avec une entité discrétionnairement non-reconnue dans les domaines politiques, administratives et commerciales

Une politique ferme d'absence de toutes relations avec une entité non-reconnue est impossible dans des situations embarrassantes qui nécessitent des contacts avec cette entité pour des raisons pratiques. Il en est ainsi notamment en ce qui concerne la protection des citoyens, des propriétés et des intérêts commerciaux d'un Etat non-reconnaisant. A cet effet, les Etats non-reconnaisants entretiennent des rapports informels, parfois épisodiques, parfois réguliers avec les entités non-reconnues⁵⁷⁷. Ces relations restent de nature non-diplomatique et en général au niveau administratif. De telles relations informelles n'impliquent pas reconnaissance⁵⁷⁸.

Dans son instruction envoyée en 1879 au représentant des Etats-Unis au Venezuela, le Secrétaire d'Etat américain Evans expliquait ce type des relations comme suit:

*“The American Minister was ... to ‘maintain a considerate and conciliatory attitude’ in his ‘unofficial relations with the new government’ and to co-operate in all proper ways (short of formal recognition until so instructed). The actual formula of recognition is unmistakable and, short of that evident step, the diplomatic fiction of ‘officious’ intercourse, or ‘unofficial’ action is elastic enough to admit of continuing ordinary intercourse”*⁵⁷⁹.

Les relations informelles épisodiques sont en général limitées aux sujets d'intérêt immédiat comme la sécurité temporaire des citoyens et des biens de l'Etat non-reconnaisant, et la conduite des hostilités en cas de guerre civile. Dans les communications qu'il a eues en

⁵⁷⁷ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 53; OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS Robert, WATTS, Arthur D, *op. cit.*, p. 166; BLIX, Hans M., *op. cit.*, pp. 595 et 618.

⁵⁷⁸ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 216 ; VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, 1975, pp. 380-389.

⁵⁷⁹ MOORE, John Bassett, WHARTON, Francis, *op. cit.*, pp. 150-151.

1861 avec les autorités fédérales américaines concernant les contacts britanniques avec des confédérés, le ministre des affaires étrangères de la Grande Bretagne, Lord John Russell, affirmait le droit d'un Etat non-reconnaissant d'entrer en communication avec une autorité non-reconnue afin de sauvegarder la vie et les biens de ses ressortissants⁵⁸⁰.

De la même manière, le secrétaire d'Etat américain M. Hart, dans une note qu'il a adressée le 8 septembre 1900 à l'ambassadeur américain à Bogota, soulignait que "*the agents of the United States have the right to demand of any local authority assuming to exercise power and control protection of American life and property from injury and damage and respect for all American rights secured by treaty and international law*", et que "*their doing so is to be held an act of necessity...*"⁵⁸¹. Bien avant, en 1792, le secrétaire d'Etat américain Jefferson adoptait une approche plus large, en indiquant dans l'instruction qu'il avait adressée à l'émissaire américain à Paris que des négociations pouvaient être menées avec un gouvernement non-reconnu sur des sujets tels « *reforming the unfriendly restrictions on our commerce and navigation* »⁵⁸². En effet, il n'est pas inhabituel que des questions politiques et commerciales relativement importantes soient traitées dans les négociations avec une entité non-reconnue, sans que cela implique la reconnaissance de cette dernière.

En effet, les gouvernements ne refusent pas de communiquer avec une entité non-reconnue quand ils l'estiment nécessaire. Ainsi, la réception des délégués sud-africains en 1900 par le président américain et le secrétaire d'Etat américain n'a pas été considérée comme constituant une reconnaissance⁵⁸³. En 1919, la Grande Bretagne et les puissances alliées ont coopéré avec le gouvernement provisoire de la Russie du nord⁵⁸⁴. Les Etats-Unis ont eu des discussions politiques importantes avec le Mexique concernant la reconnaissance des

⁵⁸⁰ "...as to a question of international law, H.M.'s Government hold it to be an undoubted principle of international law, that when the persons or the property of the subjects or citizens of a State are injured by a *de facto* Government, the State so aggrieved has right to claim from the *de facto* Government redress and reparation; and also that, in cases of apprehended loss or injury to their subjects, States may lawfully enter into communication with *de facto* Governments to provide for the temporary security of the persons and property of their subjects...It may be necessary in future, for the protection of the interests of H.M.'s subjects in the vast extent of country which resists the authority of the United States, to have further communication, both with the Central Authority at Richmond, and with the Governors of the separate States; and in such cases such communications will continue to be made, but such communications will not imply any acknowledgement of the Confederates as an independent State", la note du 26 novembre 1861 adressée par Earl Russell à M. Adams *in* MOORE, John Bassett, WHARTON, Francis, *op. cit.*, p. 206.

⁵⁸¹ *Ibid.*, pp. 138-139.

⁵⁸² *Ibid.*, p. 120.

⁵⁸³ *Ibid.*, pp. 212-214.

⁵⁸⁴ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 217, note 26.

gouvernements Huerta et Obregón, non-reconnus par eux⁵⁸⁵. Le 2 décembre 1929, le Gouvernement des Etats-Unis a adressé des notes identiques aux gouvernements russe et chinois en plein conflit, pour leur rappeler leurs engagements découlant du Pacte Briand-Kellog, alors qu'il ne reconnaissait pas à l'époque le gouvernement soviétique. D'ailleurs, ce dernier, dans sa réponse, n'a pas caché pas son étonnement de recevoir une telle note contenant des opinions et des conseils du gouvernement américain qui refusait pour autant d'entretenir des relations normales avec le gouvernement soviétique du fait de sa politique de non-reconnaissance à son égard⁵⁸⁶.

Aujourd'hui, le principe de l'entretien des relations informelles régulières au niveau politique et administratif avec une entité non-reconnue paraît établi dans la pratique étatique, étant donnés les contacts abondants qu'ont les Etats avec les autorités, les gouvernements ou les groupes insurgés qui restent pourtant non-reconnus par eux. Il faut souligner cependant qu'il ne s'agit pas des relations intergouvernementales ou interministérielles de caractère diplomatique, mais des relations administratives informelles entretenues en général pas les fonctionnaires et les agents publics des Etats non-reconnaissants. Ainsi, les agents du gouvernement des Etats Unis ont eu des rapports avec le gouvernement français avant même la reconnaissance de leur gouvernement par celui-ci⁵⁸⁷. Malgré les négociations menées à Melun, Evian et Lugrin avec le Front de libération nationale algérien (FLN), le gouvernement français n'a pas admis avoir implicitement reconnu le FLN comme belligérant, ni le Gouvernement provisoire de la République d'Algérie (GPRa) comme le gouvernement provisoire d'un Etat⁵⁸⁸. Le ministre français des affaires étrangères, M. Schumann, déclarait le 8 mai 1970 sur le Cambodge ce qui suit : « le gouvernement français n'a pas l'intention de reconnaître le gouvernement du Prince Sihanouk, car il doit protéger ses nationaux, mais il maintient des contacts avec lui »⁵⁸⁹. Dans une interview publiée dans *la Libération* le 22 février 1984, le ministre français, M. Claude Cheysson, indiquait que la France ne reconnaîtrait pas le gouvernement de Phnom Penh, mais qu'elle continuerait de fournir l'assistance humanitaire aux régions contrôlées par ce dernier.

⁵⁸⁵ HACKWORTH, Green Haywood, *op. cit.*, pp. 257-258 et 262.

⁵⁸⁶ *Documents on International Affairs*, 1929, pp. 277 et 280.

⁵⁸⁷ *Ibid.* p. 206.

⁵⁸⁸ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 398.

⁵⁸⁹ *La Politique Etrangère de la France. Textes et Documents*, 1970, p. 21.

De même, malgré l'absence de reconnaissance des autorités concernées, le Royaume Uni a eu des contacts avec les autorités rebelles, UNITA, en Angola sur des questions humanitaires⁵⁹⁰. Le gouvernement du Royaume-Uni a répondu à une question concernant leurs contacts avec les leaders palestiniens que ces contacts n'avaient pas d'impact sur leur position de ne pas reconnaître l'Etat de Palestine⁵⁹¹. A l'occasion d'une affaire devant la *Corte di Cassazione*, le ministère des affaires étrangères italien a expliqué à la haute cour italienne que, même si la République italienne entretenait avec l'Organisation de la libération de la Palestine (OLP) des relations formelles sur une base régulière, ces relations avaient un caractère différent des relations normales entretenues avec les Etats⁵⁹².

Les Nations Unies ont ouvert un bureau de liaison à l'Erytrée en novembre 1991 et en février 1992, et une délégation de *United States Agency for International Development* (USAID) a visité le pays pour s'entretenir avec les responsables du gouvernement provisoire d'Erytrée, malgré la non-reconnaissance de ce dernier⁵⁹³. Bien que la République de Somaliland soit non-reconnue par eux, les Etats-Unis ont eu des relations avec l'administration d'Egal qui gouvernait cette entité, en vue des projets d'aide, notamment par l'intermédiaire de l'ambassade américain à Djibouti et le bureau d'USAID à Nairobi⁵⁹⁴. En 2008, le président du Somaliland a visité la France pour avoir des contacts avec certains haut-fonctionnaires, alors que l'ambassadeur de France en Djibouti est parti faire une mission en Somaliland en avril 2010⁵⁹⁵. Du 7 au 12 juin 2010, une délégation de l'Assemblée nationale française a visité le Haut-Karabagh, non-reconnu par la France⁵⁹⁶. Au cours du conflit libyen en 2011, les représentants du Conseil national de transition libyen ont été reçus et contactés même par les Etats et organisations internationales qui ne lui accordaient aucune reconnaissance⁵⁹⁷. Lors d'une visite effectuée le 30 avril 2014 en Transnistrie, une délégation de l'Union européenne (UE) s'est

⁵⁹⁰ *United Kingdom Materials on International Law, British Yearbook of International Law*, vol. 55(1984), p. 421.

⁵⁹¹ *Parliamentary Debates (Commons)*, vol. 146, col. 436, 3 février 1989.

⁵⁹² *Affaire Arafat et Salah, Italian Yearbook of International Law*, vol 7 (1988), pp. 295-298.

⁵⁹³ PEGG, Scott, *op. cit.*, p. 180.

⁵⁹⁴ *Ibid.*, p. 98.

⁵⁹⁵ BONNOT, Maurice, *op. cit.*, p. 177.

⁵⁹⁶ *Ibid.*, p. 140.

⁵⁹⁷ Sur les contacts du Conseil national de transition libyen avec l'Union européenne, voir *Agence France Presse*, 8 mars 2011.

entretenu avec le ministre des affaires étrangères de cette entité sécessionniste que l'UE ne reconnaît pas⁵⁹⁸.

La motivation principale des Etats pour avoir des contacts avec des entités non-reconnues reste tout de même la préservation de leurs intérêts non-seulement politiques, mais aussi économiques et commerciaux. En 1810, bien avant de reconnaître l'indépendance des colonies espagnoles rebelles en Amérique du Sud, les Etats-Unis ont envoyé à Buenos Aires un émissaire dont la mission était « *to explain the mutual advantages of commerce with the United States, to promote liberal and stable regulations, and to transmit seasonable information on the subject* »⁵⁹⁹. Le gouvernement britannique, malgré son refus de reconnaître le gouvernement mexicain révolutionnaire dans les années 1910, n'a jamais cessé d'avoir des contacts informels avec ce dernier « *with regard to the treatment of British interests* »⁶⁰⁰. Le Royaume Uni a, de même, effectué des protestations aux autorités chinoises non-reconnues à Formose⁶⁰¹ suite à l'arrivée au pouvoir du gouvernement communiste en Chine. Le gouvernement britannique a aussi présenté des demandes de réparation aux autorités chypriotes turques non-reconnues relativement au dommage subi par ses ressortissants suite à l'invasion et l'occupation turque de la partie nord de Chypre en 1974⁶⁰².

Le moyen le plus utilisé pour avoir des relations officieuses est d'envoyer et de recevoir des agents non-diplomatiques. Quelle que soit la dénomination de ces agents, ils n'emportent pas reconnaissance tant que les relations qu'ils véhiculent restent officieuses et informelles⁶⁰³. Ainsi, en 1849, les Etats-Unis ont envoyé un agent spécial en Hongrie pour communiquer avec les autorités rebelles hongroises, qui étaient en insurrection contre l'Autriche⁶⁰⁴. Le gouvernement britannique a reçu des agents des confédérés pendant la guerre de sécession américaine, en soutenant que la réception de tels agents était de coutume en Grande Bretagne et en France⁶⁰⁵. Les Etats-Unis et la Chine ont échangé des émissaires avec l'Inde avant la reconnaissance cette dernière⁶⁰⁶. La Grande Bretagne a également échangé des agents avec le gouvernement nationaliste d'Espagne en 1937. Malgré l'octroi de certains privilèges

⁵⁹⁸ BONNOT, Maurice, *op. cit.*, p. 50.

⁵⁹⁹ MOORE, John Bassett, WHARTON, Francis, *op. cit.*, pp. 214-215.

⁶⁰⁰ *House of Commons Debates*, vol. 115, col. 1472.

⁶⁰¹ LAUTERPACHT, Elihu, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 6, 1957, pp. 507-508.

⁶⁰² *Parliamentary Debates (Commons)*, vol. 957, col. 247.

⁶⁰³ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 217.

⁶⁰⁴ MOORE, John Bassett, WHARTON, Francis, *op. cit.*, pp. 220-224.

⁶⁰⁵ *Ibid.*, p. 209.

⁶⁰⁶ *Ibid.*, p. 209, note 28.

diplomatiques à ces agents, le gouvernement britannique a contesté avoir reconnu le gouvernement nationaliste. Le secrétaire d'Etat britannique a expliqué le 8 novembre 1937 que *“the reception of such an agent in London will not in any way constitute recognition by His Majesty's Government of the authorities of the territories under the control of General Franco”*⁶⁰⁷. De même, plusieurs Etats ont échangé des agents non-diplomatiques avec les autorités de la France libre pendant la seconde guerre mondiale. A cet égard, le ministre des affaires étrangères britanniques, M. Eden, a expliqué au Général De Gaulle dans une lettre d'octobre 1941 le caractère non-diplomatique des relations entretenues avec les autorités françaises de la résistance de la manière suivante : *« While His Majesty's Government will be happy to maintain their representation with the Free French movement, they could not accredit a diplomatic representative accredited by you since this would involve your recognition as the Head of a sovereign State »*⁶⁰⁸.

De la même manière, aujourd'hui l'Abkhazie maintient des représentants permanents en Turquie, Jordanie, Syrie, Tunisie, Grèce, Allemagne, Italie, France, Chine, Saint-Marin, au Royaume-Uni, dans les Etats baltes et dans plusieurs pays d'Amérique latine, malgré sa non-reconnaissance par ces pays⁶⁰⁹. Une autre entité non-reconnue, le Haut-Karabagh possède également des représentations en Arménie, en Australie, aux Etats-Unis, en France, au Liban et en Russie⁶¹⁰.

Bien que les représentants d'une entité non-reconnue ne puissent avoir de statut diplomatique dans un Etat hôte, en pratique certains Etats leur ont accordé des privilèges et immunités diplomatiques en les autorisant à s'associer au corps diplomatique d'un autre Etat. C'est grâce à cette astuce que les directeurs du bureau de l'Organisation de la Libération de la Palestine à Rome ont bénéficié d'un statut diplomatique, parce que le gouvernement italien les a autorisés à être accrédités parmi le personnel diplomatique d'un Etat arabe⁶¹¹. C'est aussi pour bénéficier d'un statut diplomatique que les membres du bureau du Gouvernement provisoire de la République d'Algérie (GPRA) à New York ont été des conseillers de la délégation syrienne auprès des Nations Unies, et les membres du bureau du GPRA à Genève

⁶⁰⁷ *Parliamentary Debates (Commons)*, vol 328, col 1386 (1937-38).

⁶⁰⁸ TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 154.

⁶⁰⁹ Déclaration du ministre des affaires étrangères de l'Abkhazie du 23 août 2013, in BONNOT, Maurice, *op. cit.*, p. 73.

⁶¹⁰ *Ibid.*, pp. 130-131.

⁶¹¹ TALMON, Stefan, *op. cit.*, pp. 158-159.

sont devenus les conseillers de la délégation yéménaises auprès du Bureau des Nations Unies à Genève⁶¹².

La non-reconnaissance n'empêche donc pas l'établissement des bureaux, missions, ou délégations de représentation afin de maintenir des relations officieuses⁶¹³. Même si elles sont mises en place à des fins limitées, très souvent commerciales, ces missions peuvent parfois assumer des fonctions diplomatiques ou consulaires⁶¹⁴. La pratique très répandue des « missions commerciales » de la République démocratique allemande (RDA), non-reconnue par un grand nombre d'Etats, illustre l'exemple le plus connu de ce type de représentations officieuses. En effet, les missions commerciales est-allemandes avaient le statut d'établissements privés dépendant de la Chambre de commerce extérieur de la République démocratique, et n'exerçaient aucune fonction officielle. Cependant, dans certains Etats non-européens, les missions commerciales de la RDA, appelées « représentation commerciale du gouvernement », bénéficiaient d'un certain statut officiel et exerçaient certaines fonctions consulaires, même quand leur directeur ne portaient pas le titre de consul⁶¹⁵. Parfois, le titre de consul a été accordé aux directeurs de ces représentations. C'est ainsi que le directeur de la représentation commerciale de la RDA en Finlande portait le titre de consul en l'absence de la délivrance d'un *exequatur*⁶¹⁶. Le chef de la mission commerciale de la RDA en Inde avait aussi obtenu le titre de consul général en février 1970 avant l'établissement des relations consulaires officiellement annoncée le 3 août de la même année⁶¹⁷.

La pratique de missions commerciales a également été suivie par d'autres entités non-reconnues. Ainsi, les accords commerciaux conclus entre la République populaire de Chine (RPC) et le Japon avec l'intervention des associations privés ont prévu l'établissement des missions commerciales non-officielles qui bénéficiaient des privilèges limités⁶¹⁸. Contrairement à d'autres Etats européens qui avaient en général évité d'échanger, d'accueillir ou d'envoyer des délégations, privés ou officielles, permanentes avec la Chine populaire ;

⁶¹² *Loc. cit.*

⁶¹³ AKGUN, Mensur, TIRYAKI, Sylvia, "A Forgotten Promise: Ending the Isolation of Turkish Cypriots", *Insight Turkey*, vol. 2, n° 1, 2010, p. 32.

⁶¹⁴ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 381.

⁶¹⁵ *Ibid.*, p. 382.

⁶¹⁶ SCHUSTER, Rudolf, *Deutschlandsstaatliche Existenz in Widerstreit Politischer und Rechtlicher Gesichtspunkte 1945-1963*, Munich, 1963, pp. 199-200.

⁶¹⁷ ROUSSEAU, Charles, *Chroniques, Revue générale de droit international public*, 1971, pp. 801-802.

⁶¹⁸ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 385.

l'Italie a échangé des missions commerciales avec la RPC⁶¹⁹. Un agent de l'Office belge du Commerce extérieur a participé à une mission commerciale temporaire envoyée en Chine populaire par une association privée, l'Association Belgique-Chine, dans la qualité d'observateur, afin d'aider les hommes d'affaires et les industriels belges dans leurs efforts commerciaux en Chine⁶²⁰.

La France, tout en continuant sa politique de non-reconnaissance de la République démocratique du Vietnam, et étant représentée à Hanoï par un « délégué général du gouvernement de la République française », nommé par décret le 7 août 1954, a autorisé l'ouverture d'une représentation commerciale du Vietnam du nord à Paris en 1958. Cette représentation est devenue « la délégation générale en France de la République démocratique du Vietnam » en 1966⁶²¹. Pendant la guerre civile espagnole, plusieurs Etats ont envoyé des agents commerciaux auprès du général Franco, tout en soulignant leur caractère non-représentatif et officieux pour éviter toute reconnaissance implicite et toute violation de l'accord de non intervention⁶²². En 1973, les Etats-Unis et la Chine populaire, encore non-reconnue par ces derniers à l'époque, ont annoncé l'établissement réciproque des bureaux de liaisons dans les capitales des deux pays⁶²³.

Ces missions et délégations établissent un certain contact informel avec l'Etat d'accueil non-reconnaissant, et remplissent officieusement des fonctions de représentation et de protection. Elles sont établies avec l'accord de l'Etat hôte, et elles ne sont pas obligatoirement réciproques. Si la République démocratique allemande a envoyé une représentation commerciale dans un Etat déterminé, elle n'a pas ordinairement reçu une mission commerciale sur son territoire. Il ne fait pas de doute qu'aucune reconnaissance implicite n'est attachée à ces missions, représentations et délégations⁶²⁴.

Un autre exemple frappant des relations officieuses continues au niveau administratif avec une entité non-reconnue est celles de la République de Chine (RdC), ou du Taïwan, qui maintient d'importants rapports informels et commerciaux, avec une soixantaine d'Etats,

⁶¹⁹ ROUSSEAU, Charles, *Chroniques, Revue générale de droit international public*, 1969, 1081.

⁶²⁰ SALMON Jean, *Chroniques, Revue belge de droit international*, 1966, p. 258.

⁶²¹ Cass., 2 novembre 1971, Affaire *Dame Clerget c. Représentation commerciale de la République démocratique du Nord-Vietnam et autres*, *Revue critique de droit international privé*, 1972, 310.

⁶²² VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 387-388.

⁶²³ OPPENHEIM Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, p. 173, note 12.

⁶²⁴ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 383.

malgré sa non-reconnaissance diplomatique⁶²⁵. Il maintient aussi des bureaux de représentation dans plus de cinquante pays⁶²⁶. Plusieurs Etats ont adopté des législations spéciales afin de permettre le maintien des relations avec Taïwan ou avec les sociétés établies sous les lois de ce dernier en l'absence de reconnaissance. En 1979, les Etats-Unis ont ainsi adopté le « *Taiwan Relations Act* » dans le but de « *maintaining unofficial relations with the people on Taiwan* » après le retrait de la reconnaissance du gouvernement de la République de Chine au profit du gouvernement de la République populaire de Chine. Cette loi prévoit l'application de la législation américaine à l'égard du Taïwan, malgré l'absence de reconnaissance, et afin de minimiser l'effet du retrait de la reconnaissance de ce gouvernement sur les relations existantes⁶²⁷. D'une manière comparable, selon le « *Foreign Corporations Act* » du 1991, adopté par le Royaume Uni, un statut légal est reconnu aux sociétés taïwanaises en droit britannique. Elles ont le droit d'acquérir des biens, d'être parties à un litige, et le droit taïwanais est considéré comme le droit d'un Etat reconnu dans la détermination de l'existence et des capacités des sociétés taïwanaises⁶²⁸. La loi de 1991 permet donc aux sociétés taïwanaises d'avoir des activités économiques et commerciales au Royaume-Uni.

De même, alors que Taïwan n'est reconnu ni par l'Union européenne ni par ses Etats membres, les relations commerciales et les contacts administratifs avec cette entité ne sont pas exclus par le droit communautaire. Ainsi, par exemple, le 15 mai 1995, la Commission européenne a adopté le règlement (CE) n° 1084/95 supprimant la mesure de sauvegarde applicable à l'importation d'ail originaire de Taïwan et y substituant un certificat d'origine⁶²⁹. Selon l'article 2 du règlement, toute mise en libre pratique dans la Communauté d'ail originaire de Taïwan est soumise à la présentation d'un certificat d'origine émis par les autorités nationales compétentes du pays. L'autorité compétente pour la délivrance des certificats d'origine indiquée à l'annexe est *Bureau of Commodity Inspection & Quarantine Ministry of Economic Affairs for Export & Import Certificate issuing on behalf of Ministry of Economic Affairs Republic of China*. Il ressort de ce règlement donc qu'une autorité gouvernementale du Taïwan est habilitée

⁶²⁵ CRAWFORD James, *The Creation of States in International Law*, 2^{ème} édition, Oxford University Press, 2006, p. 201.

⁶²⁶ Republic of China, Ministry of Foreign Affairs, Embassies and missions, http://www.mofa.gov.tw/en/Content_List.aspx?n=D7B7F1B4196DD582. Consulté le 4 mars 2016.

⁶²⁷ CRAWFORD James, *op. cit.*, p. 202.

⁶²⁸ *Ibid.*, p. 203.

⁶²⁹ Règlement (CE) n° 1084/95 de la Commission, du 15 mai 1995, supprimant la mesure de sauvegarde applicable à l'importation d'ail originaire de Taïwan et y substituant un certificat d'origine, *Journal officiel* n° L 109 du 16 mai 1995 p. 1-3

à émettre des certificats d'origine aux fins de l'entretien des relations commerciales avec ce pays, et cette même autorité est prise pour interlocuteur en vue d'une coopération administrative requise pour les relations commerciales⁶³⁰.

Taiwan constitue aujourd'hui un bel exemple d'un succès économique avec un important volume de relations commerciales maintenues, malgré la non-reconnaissance. En l'absence de relations diplomatiques avec la grande majorité des Etats, Taiwan occupe la dix-huitième place mondiale en termes de volume de son commerce extérieur qui atteignait 689 milliards de dollars en 2014⁶³¹. Sa place de partenaire incontournable dans les relations économiques mondiales a donc poussé plusieurs Etats à trouver des moyens d'avoir des relations régulières avec cette entité non-reconnue. C'est ainsi qu'elle a des relations économiques, commerciales, technologiques et culturelles avec plus d'une centaine de pays de monde, notamment par le biais de ses bureaux de représentation, bien qu'elle entretienne des relations diplomatiques normales avec vingt-deux pays seulement⁶³². Faute d'une motivation économique comparable pour les Etats non-reconnaisants concernant d'autres entités non-reconnues du monde, le modèle de Taiwan reste unique et n'est pas appliqué dans les relations avec d'autres entités non-reconnues⁶³³.

Il convient de conclure que, si la non-reconnaissance est un obstacle aux relations diplomatiques et à une coopération au niveau intergouvernemental avec une entité non-reconnue, elle n'est pas incompatible avec une coopération administrative et des relations commerciales avec cette entité sur une base informelle.

II. Les relations aériennes et maritimes avec une entité discrétionnairement non-reconnue

Les liens de transport aérien et maritime entre les Etats présentent une importance cruciale en termes de l'intégration d'un Etat au reste du monde. C'est pourquoi la possibilité de

⁶³⁰ TALMON, Stefan, "The Cyprus Question before the European Court of Justice", *European Journal of International Law*, vol. 12, n° 4, 2001, pp. 747-748.

⁶³¹ Selon les chiffres fournis par le site <http://www.lemoci.com/fiche-pays/taiwan/indicateurs/>. Consulté le 3 février 2016.

⁶³² Voir à cet égard le site internet du ministère des affaires étrangères du Taiwan, <http://www.mofa.gov.tw/en/AlliesIndex.aspx?n=DF6F8F246049F8D6&sms=A76B7230ADF29736>. Consulté le 13 février 2016.

⁶³³ PEGG, Scott, *op. cit.*, pp. 186-187.

ces relations avec une entité non-reconnue constitue une question majeure de la politique de non-reconnaissance poursuivie contre cette entité.

Les relations aériennes supposent l'établissement des services aériens avec une entité non-reconnue, alors que les relations maritimes nécessitent l'accès des Etats tiers aux ports de l'entité non-reconnue. Il convient donc d'examiner la question des services aériens à destination et à partir du territoire d'une entité non-reconnue (A), et celle de l'accès aux ports de cette entité aux fins de l'établissement des liaisons maritimes (B).

A. Les services aériens à destination et à partir du territoire d'une entité discrétionnairement non-reconnue

Les relations aériennes entre les Etats sont règlementées, conformément la Convention de Chicago du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale, par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), établie par cette convention. L'OACI est une institution spécialisée de l'Organisation des Nations Unies en matière d'aviation civile internationale. Actuellement, la quasi-totalité des Etats du monde, à savoir 191 Etats, sont membres de l'OACI. La non-reconnaissance joue évidemment un rôle important dans l'application des dispositions de la convention sur l'aviation civile internationale à une entité discrétionnairement non-reconnue et en ce qui concerne l'adhésion et la représentation de cette entité à l'OACI.

Selon l'article 10 de la Convention de Chicago, « tout aéronef qui pénètre sur le territoire d'un État contractant doit, si les règlements dudit État l'exigent, atterrir sur un aéroport désigné par cet État aux fins d'inspections douanière et autres ». Donc, la législation d'un Etat contractant peut exiger d'un aéronef étranger d'atterrir et décoller sur un aéroport désigné par lui.

Par ailleurs, l'article 6 de la Convention de Chicago dispose qu'« aucun service aérien international régulier ne peut être exploité au-dessus ou à l'intérieur du territoire d'un État contractant, sauf permission spéciale ou toute autre autorisation dudit État et conformément aux conditions de cette permission ou autorisation ». Cette disposition exige ainsi l'obtention de l'autorisation d'un Etat pour l'établissement d'un service aérien régulier sur son territoire. Cette nécessité de permission découle de la souveraineté complète et exclusive de chaque Etat contractant au-dessus de son territoire, principe coutumier qui est également affirmé à l'article 1 de la convention. La permission prévue à l'article 6 de la Convention est accordée dans la pratique par les conventions bilatérales de transport aérien conclus entre les Etats concernés.

Cependant, elle peut également être donnée par d'autres moyens, comme prévu dans cette disposition.

L'établissement des services aériens réguliers avec une entité non-reconnue s'avère compliqué, parce qu'en général le territoire de l'entité non-reconnue est considéré et reconnu *de jure* sous la juridiction d'un autre Etat –très souvent l'Etat mère de l'entité sécessionniste-, étant donné que dans le monde actuel il n'y a plus de territoire sans maître. Normalement, l'Etat mère reconnu continue, de son côté, de prétendre sa juridiction sur le territoire contrôlé par l'entité non-reconnue. Alors, se pose la question de savoir si les aéronefs des Etats contractants peuvent atterrir sur un aéroport, se trouvant sur un territoire contrôlé par une entité non-reconnue, mais qui n'est pas désigné comme un aéroport douanier par l'Etat contractant dont la souveraineté est *de jure* reconnue sur ce territoire. Il se pose également la question de savoir si les services aériens peuvent être effectués sur le territoire de l'entité non-reconnue sans l'autorisation de l'Etat contractant, *de jure* responsable de ce territoire, mais qui n'y exerce pas son autorité effective.

En ce qui concerne la première question, il convient de rappeler que chaque Etat membre de l'OACI est tenu de respecter la législation interne d'un autre Etat contractant concernant les services aériens effectués sur le territoire de ce dernier. Certes, en droit international, en cas de contrôle effectif d'un territoire par une entité non-reconnue, certains des actes de cette entité peuvent être reconnus par les tribunaux des Etats non-reconnaisants pour des nécessités pratiques ou afin de protéger des individus⁶³⁴. Cependant, lorsqu'il s'agit de désigner un aéroport douanier sur un territoire conformément à la Convention de Chicago, c'est l'Etat, dont la souveraineté est reconnue sur le territoire, qui doit être compétente, le contraire ne serait pas compatible avec le principe de bonne foi dans les relations conventionnelles. Il en découle que seuls les aéroports désignés par l'Etat membre, dont l'autorité sur le territoire concerné est reconnue, seront considérés comme des aéroports légaux internationaux et utilisables par des aéronefs étrangers au sens de l'article 10 de la Convention de Chicago.

En ce qui concerne la deuxième question, dans la mesure où l'établissement d'un service aérien régulier sur le territoire d'un Etat est subordonné par l'article 6 de la Convention à l'autorisation de cet Etat, il faut considérer que c'est à l'Etat, dont la souveraineté est *de jure* reconnue sur le territoire concerné, d'accorder ladite autorisation. En effet, même si elle exerce

⁶³⁴ Voir à cet égard, *infra*, Deuxième Partie, Titre II, Chapitre 2, Section 2, La non-reconnaissance des lois et des actes d'une entité obligatoirement non-reconnue.

un contrôle effectif sur ce territoire, une entité non-reconnue, non-partie à la convention, ne pourrait pas être considérée comme l'autorité légale aux fins de l'obtention de cette autorisation. Du reste, la demande d'autorisation à une entité non-reconnue constituerait la reconnaissance implicite de l'autorité cette entité sur ce territoire. Il s'ensuit que seule l'autorisation accordée par l'Etat, dont la juridiction est reconnue, pour l'établissement d'un service aérien sur le territoire concerné sera valable aux fins de l'article 6 de la Convention.

Ces questions se sont notamment posées dans le cas de Taïwan, île juridiquement considérée comme faisant partie du territoire de la Chine, mais gouvernée par une entité non-reconnue. En effet, c'est la République de Chine, non-reconnue par la grande majorité des pays du monde, qui exerce un contrôle effectif sur ce territoire ; alors qu'il est considéré sous la juridiction de la République populaire de Chine, reconnue comme le gouvernement *de jure* de toute la Chine. La situation des services aériens internationaux effectués vers Taïwan présente donc une bonne illustration de la problématique de l'établissement des liaisons aériennes avec une entité non-reconnue.

Le Gouvernement nationaliste de la République de Chine (RdC), qui s'est réfugié à l'île de Taïwan en 1949, a continué de représenter la Chine à l'OACI jusqu'en 1971. Parallèlement au changement de représentation de la Chine à l'Organisation des Nations Unies suivant la résolution 2758 (XXVI)⁶³⁵ de l'Assemblée générale, le Conseil de l'OACI a décidé le 19 novembre 1971 de reconnaître les représentants du Gouvernement de la République populaire de Chine comme les seuls représentants légitimes de la Chine⁶³⁶.

Selon la législation pertinente de la République populaire de Chine (RPC), les aéronefs des autres Etats contractants doivent utiliser, pour atterrissage et décollage sur le territoire chinois, un aéroport douanier désigné par les autorités compétentes de la RPC⁶³⁷. Le Gouvernement de la RPC, en tant qu'autorité habilitée à désigner des aéroports douaniers à Taïwan en application de l'article 10 de la Convention de Chicago, a continué à désigner deux aéroports taïwanais -Taibei/Songshan (RCSS) et Gaoxiong (Kaohsiung) (RCKH)- dans sa liste des aéroports désignés. En effet, le plan de navigation aérienne établi pour la région Asie et

⁶³⁵ A/RES/2758 (XXVI), Résolution de l'Assemblée générale du 25 octobre 1971 sur le « Rétablissement des droits légitimes de la République populaire de Chine à l'ONU ».

⁶³⁶ OACI, Doc. 8987-C/1004, 47-49.

⁶³⁷ Pour la législation concernée de la RPC, voir TALMON, Stefan, « The Recognition of the Chinese Government and the Convention on the Civil Aviation », *Chinese Yearbook of International Law*, vol. 8, n° 1, 2009, pp. 144-146.

Pacifique par l'OACI contient deux aéroports taïwanais -Taibei Intl (RCTP) et Gaoxiong (RCKH)- pour un usage régulier dans les services aériens internationaux, et un autre aéroport - Songshan (RCSS)- pour un usage alternatif dans les services aériens internationaux⁶³⁸. Ces aéroports désignés par la RPC peuvent donc être utilisés aux fins de services aériens réguliers avec Taïwan.

Cependant, les Etats qui souhaitent établir des services aériens réguliers avec Taïwan doivent au préalable chercher la permission du Gouvernement de la RPC en application de l'article 6 de la Convention de Chicago. Le fait que le RPC n'exerce pas de contrôle effectif sur l'île de Taïwan ne supprime pas l'obligation d'avoir son autorisation. Le contrôle effectif exercé par le Gouvernement de la RdC sur ce territoire ne saurait donc être considéré comme un prétexte pour aller à l'encontre des dispositions claires de la Convention de Chicago, qui est un instrument universel, source primaire en la matière.

Il serait incompatible avec cette convention de soutenir que l'autorisation devrait être obtenue auprès du Gouvernement de la RdC et non pas auprès de celui de la RPC, en raison du contrôle effectif exercé par le RdC à Taïwan. Les principes de bonne foi ne permettrait pas de prétendre la suspension de l'application de la convention sur le territoire du Taïwan en raison de l'absence de contrôle effectif du Gouvernement de la RPC sur ce territoire, tout en reconnaissant ce dernier comme le gouvernement légitime de toute la Chine. Dès lors, les Etats souhaitant établir des services aériens avec Taïwan devraient entrer en consultations avec le Gouvernement de la RPC pour obtenir sa permission.

Dans son communiqué d'août 1993 sur « *The Taiwan Question and Reunification of China* », le Gouvernement de la RPC a exprimé une opinion semblable sur les vols internationaux avec Taïwan. Ce communiqué se lit comme suit :

« Airspace is an inalienable part of a country's territory. The 1919 Paris Aviation Convention and the 1944 Chicago Convention affirm the principle of complete and exclusive sovereignty of each country over its airspace. Therefore, the opening of aviation services with Taiwan by any airlines, including privately-operated ones, of countries having diplomatic relations with China is a political issue affecting China's sovereignty and cannot be regarded as a non-political transaction. State-run airlines of countries having diplomatic relations with China certainly must not operate air services to Taiwan. Privately-operated airlines must seek China's consent through consultations between their government and the Chinese Government before they can start reciprocal air

⁶³⁸ ICAO, Air Navigation Plan: Asia and Pacific Regions, ICAO Doc. 9673, Vol. I, Basic ANP (1st ed, 2006), Vol. I, III-A-4, and Vol. II, III-AOP 1-9 and 1-11.

services with privately-operated airlines of Taiwan. As a matter of fact, according to the aforesaid principle the Chinese Government has consented to such services between privately-operated airlines of Britain, Germany, Canada, etc. and their counterparts in Taiwan”⁶³⁹.

Il convient de préciser en outre qu’à l’époque où la Chine n’était pas représentée à l’OACI par le Gouvernement de la RPC, les pays, qui ont reconnu le Gouvernement de la RPC comme le seul gouvernement légal de la Chine, et ont conclu avec lui un accord intergouvernemental de services aériens, avaient déjà établi des services aériens réguliers avec la Chine continentale⁶⁴⁰. C’est ainsi que la compagnie soviétique Aeroflot a assuré des vols quotidiens depuis Moscou à Pékin dès les années 1950⁶⁴¹. Les compagnies aériennes du Myanmar, du Cambodge, de la France, de l’Indonésie, du Pakistan, de la Corée du nord et du Vietnam du nord -tous membres de l’OACI, sauf les deux derniers- ont également effectué des services aériens avec la Chine pendant cette période⁶⁴². L’établissement de ces services aériens réguliers par ces pays faisait suite à la reconnaissance du Gouvernement de la PRC comme le seul Gouvernement légal de la Chine et à la conclusion d’un accord intergouvernemental de services aériens avec lui. Le fait que les aéroports de Pékin (Beijing/Capital—ZBAA), Canton (Guangzhou/Baiyun—ZGGG), Shanghai (Shanghai/Hongqiao—ZSSS), Shenyang (Shenyang/Dongta—ZYYY) n’étaient pas désignés comme des aéroports internationaux auprès de l’OACI n’était pas considéré comme un obstacle aux vols internationaux. En effet, l’article 10 de la Convention prévoit l’utilisation pour des services aériens réguliers des aéroports désignés par les autorités compétentes. La reconnaissance de la RPC comme le gouvernement légal de la Chine par les pays concernés a donc autorisé ces pays à utiliser les aéroports désignés par ce gouvernement.

Par ailleurs, l’établissement d’une liaison aérienne avec une entité non-reconnue, qui n’est pas partie à la Convention de Chicago, ne pose pas de problème au regard de la convention, lorsqu’il n’y a pas un conflit de souveraineté sur le territoire de cette entité. C’est ainsi que les compagnies aériennes appartenant aux Pays-Bas, à l’Autriche et à la Suède ont fait escale dans les aéroports situés sur le territoire de la République démocratique allemande (RDA) bien avant

⁶³⁹ Texte publié in HENCKAERTS Jean-Marie (ed.), *The International Status of Taiwan in the New World Order : Legal and Political Considerations*, Martinus Nijhoff, 1996, pp. 276–277

⁶⁴⁰ TALMON, Stefan, *op. cit.*, pp. 149-150.

⁶⁴¹ *Loc. cit.*

⁶⁴² Peking May Widen Air Links Abroad, *New York Times*, 26 June 1971, 65.

la reconnaissance de la RDA par ces Etats⁶⁴³. De même, avant la reconnaissance de la Macédoine par la République fédérale d'Allemagne, il existait des liaisons directes entre les aéroports allemands et l'aéroport de Skopje⁶⁴⁴.

Quant aux services aériens non-réguliers, l'article 5 de la Convention de Chicago dispose que « tous les aéronefs des autres États contractants qui n'assurent pas de services aériens internationaux réguliers ont le droit, à condition que soient respectés les termes de la présente Convention, de pénétrer sur son territoire, de le traverser en transit sans escale et d'y faire des escales non commerciales sans avoir à obtenir une autorisation préalable, sous réserve du droit pour l'État survolé d'exiger l'atterrissage ». L'article 5 précise en outre que « si lesdits aéronefs assurent le transport de passagers, de marchandises ou de courrier contre rémunération ou en vertu d'un contrat de location en dehors des services aériens internationaux réguliers, ils auront aussi le privilège, sous réserve des dispositions de l'article 7, d'embarquer ou de débarquer des passagers, des marchandises ou du courrier... ». Il ressort du libellé de cette disposition que l'autorisation de l'Etat contractant n'est pas exigée pour les services aériens non-réguliers. Dès lors, de tels services aériens sont possibles sur un territoire non-reconnu même en l'absence de permission de l'Etat contractant, dont la souveraineté est reconnue sur le territoire. C'est ainsi que cinq aéroports taïwanais, -Hualien (RCYU), Taichung/Cingcyuangang (Chingchuankang) (RCMQ), Makung (RCQC), Kinmen (Jinmen) Airport (RCBS), Taitung (RCFN)-, non-désignés comme un aéroport international auprès de l'OACI, sont employés pour des services aériens internationaux non-réguliers, notamment par l'Indonésie, le Japon, le Singapour, la Corée du sud, la Thaïlande et le Vietnam, tous membres de l'OACI⁶⁴⁵.

B. L'accès aux ports d'une entité discrétionnairement non-reconnue

S'agissant des relations maritimes avec une entité non-reconnue, il faut d'abord noter qu'il n'existe pas de convention internationale spécifique régissant cette matière. La Convention de Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer ne contient pas non plus une disposition spécifique à cet égard, mais affirme la souveraineté de l'Etat côtier sur ses eaux territoriales et

⁶⁴³ ZIVIER, Ernst Rénatus, *Die Nichtanerkennung in Modernen Völkerrecht. Probleme statlicher Willensäußerung*, 2. édition., Broschiert, 1969, 203.

⁶⁴⁴ TALMON, Stefan, *La non-reconnaissance collective des Etats illégaux*, Pedone, 2007, p. 84.

⁶⁴⁵ *Ibid.*, pp. 150-153.

sur ses ports. En effet, chaque Etat est compétent pour régler l'accès à ses ports⁶⁴⁶, et cette compétence est utilisée par le gouvernement reconnu de cet Etat. Etant donné cette souveraineté affirmée de l'Etat sur ses ports, se pose -encore ici- la question de la possibilité des relations maritimes avec une entité non-reconnue, car même si les ports sont contrôlés *de facto* par l'entité non-reconnue, ils sont réputés sous la juridiction de l'Etat *de jure* reconnue.

Pour répondre à cette question, il conviendrait de réitérer les considérations ci-dessus indiquées concernant les aéroports appartenant *de jure* à un Etat, mais contrôlé *de facto* par une entité non-reconnue. Ainsi, l'accès à un port maritime contrôlé par une entité non-reconnue, mais qui reste juridiquement sous la souveraineté de l'Etat légitime est subordonné à l'autorisation de cet Etat. Soutenir le contraire en se fondant sur le manque de contrôle de l'Etat légitime serait d'ignorer la souveraineté affirmée de l'Etat sur ses ports. L'exercice d'un contrôle *de facto* sur un port ne peut être considéré comme constitutif d'un titre pour l'entité *de facto*, et n'enlève pas l'obligation des navires appartenant aux Etats tiers d'obtenir une autorisation auprès de l'Etat reconnu pour accéder à ce port.

Si l'accès des navires privés battant le pavillon d'un Etat tiers à un port contrôlé par une entité *de facto* constitue une atteinte à la souveraineté de l'Etat reconnu, cette visite ne serait pour autant pas considérée comme une reconnaissance implicite de l'entité non-reconnue par l'Etat dont ce navire porte le pavillon. En revanche, lorsqu'un navire étatique, tel un navire de guerre, visite un tel port, cela constituerait une forte preuve de la reconnaissance implicite de l'entité non-reconnue par l'Etat auquel appartient ce navire⁶⁴⁷. Il faudrait alors prendre en considération les circonstances dans lesquelles le navire étatique arrive au port concerné. En l'absence d'une situation exceptionnelle appelant un navire étatique à entrer à un port contrôlé par une entité non-reconnue, il serait assez difficile de nier la reconnaissance implicite occasionnée par cette visite.

Il convient de conclure donc que l'établissement des liaisons maritimes à partir des ports d'une entité non-reconnue dépend de l'autorisation de l'Etat dont la juridiction est reconnue sur le territoire et les ports de l'entité en cause.

⁶⁴⁶ « *C'est aussi en vertu de sa souveraineté que l'Etat côtier peut régler l'accès à ses ports* », *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, *C.I.J. Recueil* 1986, para. 213.

⁶⁴⁷ AKGUN, Mensur, TIRYAKI, Sylvia, *op. cit.*, p. 45.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Il ressort de l'étude de la situation d'une entité discrétionnairement non-reconnue que la non-reconnaissance discrétionnaire consiste dans le refus d'avoir des relations normales, officielles et complètes avec cette entité au niveau intergouvernemental. Le contenu minimum d'une politique de non-reconnaissance discrétionnaire concerne donc l'abstention des Etats non-reconnaissants d'établir des relations diplomatiques complètes, de conclure des conventions bilatérales en bonne et due forme, et d'entrer en contact intergouvernemental de haut niveau avec une entité non-reconnue, ce type des relations impliquant irréfutablement la reconnaissance d'une entité en tant qu'Etat. Au-delà de ce domaine très restreint, l'Etat non-reconnaissant reste libre d'établir ou de refuser d'autres types de rapports ou une coopération avec l'entité non-reconnue au niveau politique, administratif ou économique.

La non-reconnaissance discrétionnaire relève donc d'un refus de traiter une entité comme un Etat. Ce refus découle parfois vraiment de l'absence de réunion des critères de l'Etat par l'entité non-reconnue selon l'appréciation de l'Etat non-reconnaissant. Force est de constater cependant qu'il reflète très souvent l'attitude politique désapprouvante de l'Etat non-reconnaissant envers une entité nouvelle, même si cette dernière répond parfaitement aux critères de l'Etat. Dans ce dernier cas de figure, il est toutefois difficile pour l'Etat non-reconnaissant de nier le statut étatique d'une entité non-reconnue avec laquelle il refuse d'avoir des relations politiques normales. Dans tous les cas, une entité non-reconnue, qu'elle constitue ou non un Etat selon le droit international, ne peut pas être traitée comme inexistante. Non seulement certains droits et obligations sont attachés à l'existence même de cette entité, mais aussi les Etats peuvent théoriquement établir presque toutes sortes de rapports et contacts avec elle, lorsque les circonstances et leurs intérêts les y conduisent.

Il convient de reconnaître cependant que les droits et compétences formellement attribués à une entité non-reconnue par le droit international ne peuvent garantir la place de cette entité dans la communauté internationale, surtout si elle poursuit son existence sur la scène internationale dans une autarcie relative. En effet, une entité qui ne peut établir des relations compréhensives de toute sorte avec les membres de la communauté internationale ne peut mettre en œuvre tous les droits et obligations que le droit international lui attribue théoriquement. En ce sens, la reconnaissance comme facilitateur des relations d'une entité étatique, reste une condition non pas juridique, mais pratique du statut étatique dans l'ordre

international⁶⁴⁸ ; ce qui explique les efforts incessants des entités aspirants au statut d'Etat pour obtenir la reconnaissance des Etats et des organisations internationales du monde. Ainsi, le nombre de reconnaissances internationales joue un rôle important pour le statut de « membre à part entière de la communauté des Etats » d'une entité nouvelle⁶⁴⁹ et pour la consolidation de son effectivité étatique⁶⁵⁰. Cela dit, rien ne s'oppose juridiquement à la notion d'« Etat non membre de la société internationale »⁶⁵¹.

En l'état actuel du droit international où l'acte de la reconnaissance est laissé à l'appréciation de chaque Etat, la non-reconnaissance discrétionnaire constitue seulement un instrument de politique internationale, qui a peu de signification dans le domaine juridique. A défaut de centraliser la reconnaissance pour la rendre juridiquement plus fonctionnelle, la communauté internationale a aujourd'hui choisi de collectiviser la non-reconnaissance en y attachant certains effets au nom de la préservation de certaines valeurs fondamentales internationales.

⁶⁴⁸ ALMQVIST, Jessica, *op. cit.*, p. 170.

⁶⁴⁹ STERN, Brigitte, « La succession des Etats », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 262, 1996, p. 54. Dans le même sens, Oppenheim explique que « the extent to which a new State is able to participate in the international community is in practice largely determined by the extent of the bilateral relationships with other States, which in turn depends primarily on its recognition by them », OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, p. 129.

⁶⁵⁰ « ...la reconnaissance participe au processus (factuel) de formation de l'Etat dans la mesure où elle aide les faits à s'imposer », DAILLIER, Patrick, FORTEAU, Mathias, PELLET, Alain, *op. cit.*, p. 622. Voir aussi dans le même sens, VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 668 ; RUIZ-FABRI Hélène, « Genèse et disparition de l'Etat à l'époque contemporaine », *Annuaire français de droit international*, vol. 38, n° 1, 1992, p. 163.

⁶⁵¹ Dans ce sens, Wyler propose de dissocier la qualité d'Etat et celle de membre de la société internationale., WYLER, Eric, *op. cit.*, p. 199, n. 786.

DEUXIEME PARTIE : LA SITUATION JURIDIQUE D'UNE ENTITE ETATIQUE OBLIGATOIREMENT NON-RECONNUE

La non-reconnaissance imposée comme une obligation juridique par le droit international général ou par une décision contraignante du Conseil de sécurité des Nations Unies emporte des effets bien précis sur l'entité non-reconnue. En effet, l'entité visée par une obligation de non-reconnaissance est soumise non pas aux volontés discrétionnaires des Etats non-reconnaissants, mais aux conséquences juridiques encadrées par le droit coutumier ou déterminées par les décisions des instances internationales.

Lorsqu'une entité étatique est soumise à une non-reconnaissance obligée, se posent la question de sa personnalité juridique dans l'ordre international et celle de l'étendue de ses relations avec les Etats et d'autres membres de la communauté internationale. Il convient donc d'examiner le statut d'une entité étatique obligatoirement non-reconnue (titre I) ainsi que les relations de cette entité dans l'ordre international (titre II).

Titre I. Le statut d'une entité obligatoirement non-reconnue dans l'ordre international

Comme démontré dans le premier chapitre de la première partie, un État existe lorsque les critères constitutifs de l'Etat sont réunis par une entité aspirant à ce statut. Ainsi, une entité indépendante exerçant un contrôle effectif sur une population dans un territoire déterminé constitue un Etat, indépendamment de sa reconnaissance par d'autres sujets du droit international. Cependant, se pose la question de savoir si cette entité peut prétendre au statut d'Etat, lorsqu'elle fait l'objet d'une obligation de non-reconnaissance pour une violation grave du droit international.

À l'endroit d'une entité frappée d'une obligation de non-reconnaissance, il est possible de concevoir deux hypothèses : l'absence de la constitution d'Etat par l'entité obligatoirement non-reconnue (chapitre 1), et la négation du statut étatique de cette entité par l'obligation de non-reconnaissance (chapitre 2).

Chapitre 1. La question de la qualité étatique d'une entité obligatoirement non-reconnue

Quel effet aurait une non-reconnaissance obligée sur le statut d'une entité qui serait, sinon, considérée comme un Etat ? Il est possible de présumer qu'elle ne remplit pas les critères constitutifs d'Etat, et qu'elle n'a jamais existé (Section 1). Une deuxième hypothèse serait de penser que la constitution étatique n'a aucun effet juridique *ab initio* en raison d'une violation grave du droit international, et/ou aucun effet *a posteriori* en vertu d'une résolution contraignante d'une organisation internationale (Section 2).

Section 1. La réunion des critères de l'État par une entité obligatoirement non-reconnue

Les critères traditionnels d'État sont un territoire bien déterminé, une population et un gouvernement indépendant exerçant un contrôle effectif⁶⁵². Evidemment, la réalisation de certains de ces critères peut être sujette à discussion pour certaines entités visées par une obligation de non-reconnaissance. En effet, il est possible d'affirmer, par exemple, que le Mandchoukouo et les bantoustans d'Afrique du sud ne remplissaient pas pleinement le critère d'indépendance, et que leur qualité étatique était donc discutable. Le même argument peut être soutenu aujourd'hui en ce qui concerne la République turque de Chypre nord (RTCN). Dans ce cas-là, se pose la question de savoir pourquoi la communauté internationale aurait eu besoin d'imposer une obligation de non-reconnaissance à l'égard de ces entités. Effectivement, bien d'autres États ayant une indépendance compromise, à l'instar de la République démocratique allemande ou de la République populaire du Vietnam, n'avaient pas fait l'objet d'une obligation de non-reconnaissance. *A contrario*, la Rhodésie du sud, à laquelle la communauté internationale a infligé une non-reconnaissance collective, semblait bien posséder tous les qualificatifs d'un État avec son gouvernement effectif et indépendant qui exerçait un pouvoir effectif sur sa population dans un territoire déterminé.

Afin d'expliquer les raisons de la non-reconnaissance d'une entité illégale, une partie de la doctrine a soutenu l'apparition d'un principe qui subordonnait la constitution de l'État à la réalisation de critères supplémentaires. Certains auteurs ont ainsi affirmé qu'en sus des trois critères traditionnels d'État, la réunion de critères supplémentaires était désormais nécessaire pour la constitution d'un nouvel État⁶⁵³. Il s'agit de critères juridiques tels que le respect des principes de la légitimité constitutionnelle, le droit à l'autodétermination, l'interdiction de l'apartheid et l'interdiction du recours à la force. Ainsi, se fondant sur la réaction de la communauté internationale à la proclamation d'indépendance de la Rhodésie du sud, Fawcett a allégué que le respect du droit à l'autodétermination était désormais un critère indispensable

⁶⁵² Voir, *supra*, Partie I, Titre I, Chapitre 1, Section 1, Le statut de l'entité discrétionnairement non-reconnue et répondant aux critères de l'Etat.

⁶⁵³ STABREIT, Eberhard, *Der völkerrechtliche Status der Transkei, Ciskei Bophuthatswanas und Vendas während der Zeit ihrer formellen Unhängigkeit von der Republik Südafrika*, Frankfurt, Lang, 1997, p. 97 ; KRIEGER, Heike, *Das Effektivitätsprinzip im Völkerrecht*, Berlin, Duncker und Humblot, 2000, p. 102, et p. 176 ; GRANT, Thomas D. *The Recognition of States : Law and Practice in Debate and Evolution*, Londres, Praeger, 1999, p. 83 ; CRAWFORD, James, *The Creation of States in International Law*, 2^{ème} édition, Oxford University Press, 2006, pp. 97-99 ; BROWNLIE, Ian, *Principles of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 70 ; SHAW, Malcom N., *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 178.

de la constitution étatique. Il a alors soutenu que lorsque les droits et la place d'une minorité importante ou bien de la majorité du peuple - comme dans le cas de la Rhodésie -, au sein du gouvernement d'une entité sont contestés, le critère du gouvernement effectif n'est pas rempli⁶⁵⁴. De la même manière, Crawford considère qu'en droit international, serait apparu un nouveau principe empêchant les entités d'accéder au statut étatique dès lors que leur création constitue une violation du droit à l'autodétermination. Il pense donc que la Rhodésie du sud ne peut pas être considérée comme un Etat, même s'il s'agit d'une entité effective⁶⁵⁵. Shaw soutient aussi le développement du principe de l'autodétermination en tant que critère supplémentaire de la constitution d'Etat⁶⁵⁶. Selon Christakis, ce quatrième critère supplémentaire consisterait d'une manière générale dans la légalité de la création d'un Etat⁶⁵⁷.

Cependant, l'exigence de ces critères supplémentaires n'est confirmée ni par la doctrine ni par la pratique étatique. Si l'existence étatique est un fait social, la constitution d'un Etat ne doit répondre qu'aux critères traditionnels qui vérifient son existence factuelle. Le non-respect d'un critère supplémentaire de légalité ne peut annuler l'existence d'un Etat⁶⁵⁸. Le droit ne peut supprimer un Etat, pas plus qu'il le crée ; il ne peut que constater son existence. En outre, les États, dans leur pratique, considèrent toujours la réalisation des trois critères d'État classiques comme suffisants pour caractériser l'existence d'un État. Les critères supplémentaires de légalité ne seraient donc que des critères politiques pour la reconnaissance des États⁶⁵⁹.

Dans la doctrine, des auteurs importants ont accepté la qualité étatique de certaines entités visées par une obligation de non-reconnaissance, à l'instar du Mandchoukouo⁶⁶⁰, et de

⁶⁵⁴ FAWCETT James E., *The Law of Nations : An Introduction to International Law*, London, Penguin Press, 1968, pp. 38-9 ; « Security Council Resolutions on Rhodesia », *British Yearbook of International Law*, vol 41, 1965-66, pp. 112-113, et « Note in Reply to Devine », *Modern Law Review*, vol. 33, 1971, p. 417

⁶⁵⁵ CRAWFORD, James, *op. cit.*, pp. 77-8, 83-4 et 103-106.

⁶⁵⁶ SHAW, Malcolm N., *Title to Territory in Africa : International Legal Issues*, Oxford, Clarendon Press, 1986, p. 159, et *International Law*, Cambridge University Press, 2003, p 185.

⁶⁵⁷ CHRISTAKIS, Théodore, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, Paris, La Documentation Française, 1999, p. 262.

⁶⁵⁸ TANCREDI, Antonello, "A Normative Due Process in the Creation of States through Secession" in KOHEN Marcelo G., *Secession: International Law Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 198.

⁶⁵⁹ TALMON, Stefan, *La non-reconnaissance collective des Etats illégaux*, Pedone, 2007, p. 25.

⁶⁶⁰ CAVARE, Louis, "La Reconnaissance de l'Etat et le Mandchoukouo", *Revue générale de droit international public*, vol. 42, 1935, p. 98 ; BLIX, Hans M., *op. cit.*, pp. 657-659 ; GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *op. cit.*, p. 213.

la Rhodésie⁶⁶¹. Certaines de ces entités sont parfois appelées « Etat » par la presse. Ainsi, le *Neue Zürcher Zeitung* présentait le 27 octobre 1976 le Transkei « comme 50^{ème} État indépendant d'Afrique ». De la même manière, un article concernant la RTCN publié dans le *Times* le 16 novembre 1983 avait pour gros titre : « Les leaders mondiaux s'unissent pour rejeter le nouvel État chypriote »⁶⁶².

Par ailleurs, si les entités illégales ne remplissaient pas les critères d'État, que ce soit les critères classiques ou les critères supplémentaires, il n'y aurait pas besoin d'imposer leur non-reconnaissance en raison de l'absence d'objet à reconnaître⁶⁶³. Du reste, les appels à la non-reconnaissance n'ont en aucun cas été justifiés par un manquement de l'entité concernée au fait de remplir les critères d'État. En effet, il ressort des procès-verbaux précédant l'adoption des résolutions mettant sur pied une non-reconnaissance obligée à l'égard de ces entités que cette question n'a pas été examinée par les organes décisionnels⁶⁶⁴. Même si l'indépendance de certaines entités est questionnée, l'obligation de non-reconnaissance mise en place à l'égard de ces entités a été fondée non pas sur la non-réalisation des critères d'État, mais sur la violation d'une norme péremptoire du droit international⁶⁶⁵. Il s'agissait alors de la violation d'une obligation émanant d'un traité, comme dans le cas de la non-reconnaissance du Mandchoukouo, de l'administration sud-africaine en Namibie et de la RTCN ; ou de la violation d'un principe péremptoire bien établi en droit international, comme dans les cas de la Rhodésie du sud et des bantoustans de l'Afrique du sud.

Il s'ensuit que l'obligation de non-reconnaissance mise en place à l'égard d'une entité ne peut justifier l'absence de la qualité étatique de cette entité au motif de la non-réunion par elle des critères constitutifs d'Etat.

⁶⁶¹ DEVINE, Dermott J., "The Status of Rhodesia in International Law", *Acta Juridica*, 1973, pp. 78-89 ; COMBACAU, Jean, Le pouvoir de sanction de l'ONU, 1974, Paris, Pedone, p. 137 ; VERHOEVEN, Joe, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine : les relations publiques internationales*, Paris, Pedone, 1975, p. 548 ; CASSESE Antonio, *International Law*, 2. éd., Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 76.

⁶⁶² TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 19.

⁶⁶³ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 611.

⁶⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁶⁵ DUGARD, John, *Recognition and United Nations*, Cambridge, Grotius Publications, 1987, p. 131.

Section 2. La validité de la constitution étatique effectuée par une entité obligatoirement non-reconnue

Pour contester le statut étatique d'une entité visée par une obligation de non-reconnaissance, il a été soutenu que sa constitution étatique n'a aucun effet juridique *ab initio* en raison d'une violation grave du droit international (I), et/ou que son statut étatique a perdu son effet juridique lorsqu'elle a été déclarée nulle, dans le cas où une organisation internationale aurait adopté une décision imposant d'une manière obligatoire la non-reconnaissance de cette entité (II). Il convient de vérifier l'exactitude de ces hypothèses successivement.

I. L'hypothèse de la nullité de la constitution d'Etat en raison d'une violation grave du droit international

La non-reconnaissance d'une entité, visée par une obligation de non-reconnaissance mais remplissant les critères classiques d'État, a très souvent été justifiée par la nullité de son statut étatique, parce qu'elle serait née de la violation d'une norme péremptoire du droit international. Selon les partisans de cette position, la constitution étatique est viciée en raison de cette violation, qui serait intervenue lors de la naissance de l'entité en cause. Avant l'apparition du concept de *jus cogens* dans la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969⁶⁶⁶, cette théorie reposait sur le principe *ex injuria jus non oritur*. Selon ce principe, un acte qui viole une norme fondamentale concernant l'ensemble de la communauté internationale est nul et non avenue *ab initio*. Lauterpacht expliquait le principe *ex injuria jus non oritur* dans les termes suivants :

« [...] *non-recognition is based on the view that acts contrary to international law are invalid and cannot (therefore) become a source of legal right for the wrongdoer. This view applies to international law (as) one of the 'general principles of law recognized by civilized nations'. The principle ex injuria jus non oritur is one of the fundamental maxims of jurisprudence. An illegality cannot, as a rule, become a source of legal rights for the wrongdoer* »⁶⁶⁷.

Dugard soutient également qu'avant l'émergence du concept de *jus cogens* en droit international, la nullité de la constitution étatique, en référence à l'exemple du Mandchoukouo,

⁶⁶⁶ Voir les articles art. 53, 64 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23.5.1969

⁶⁶⁷ LAUTERPACHT, Hersch, *op. cit.*, p. 420. Pour le principe de *ex injuria jus non oritur* comme le fondement de la non-reconnaissance, voir aussi PATEL, S. R., *Recognition in the Law of Nations*, M.M. Tripathi Private Ltd., 1959, pp. 112-113 ; BROWNLIE, Ian, *Use of Force*, Clarendon Press, 1963, p. 410 ; SHAW, Malcolm, *International Law*, 5^{ème} édition, Cambridge University Press, 2003, pp. 390-391.

trouvait son fondement dans le principe *ex injuria jus non oritur*⁶⁶⁸. Mais le concept de *jus cogens* constitue désormais le principal fondement de l'obligation de non-reconnaissance. Selon cet auteur, le principe de la nullité en raison de la violation d'une norme impérative du droit international général (*jus cogens*), prévu à l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 concernant les traités qui sont en conflit, au moment de leur conclusion, à une norme *jus cogens*, n'est pas limité au domaine des traités. Ce principe, soutient-t-il, a aussi des implications sur d'autres domaines, tels que le droit de la responsabilité et la reconnaissance des Etats⁶⁶⁹. Il affirme donc que désormais l'acte de création de nouveaux Etats, s'il est accompli en violation d'une norme fondamentale du droit international de caractère *jus cogens*, doit être considéré comme *nul et non avenue*⁶⁷⁰.

Gowland-Debbas soutient aussi que toute violation des « *normes fondamentales* » du droit international conduit à la nullité des actes qui en résultent⁶⁷¹. Les normes fondamentales auxquelles fait référence cette auteure correspondent aux concepts de *jus cogens*, d'obligations *erga omnes* et de crime international, qui décrivent les conséquences juridiques de la violation d'une norme impérative du droit international général⁶⁷².

Sur cette question, la doctrine s'intéresse en particulier aux cas de la Rhodésie du sud, des bantoustans de l'Afrique du sud et de la République turque de Chypre Nord (RTCN). Dans cette optique, dès lors que ces entités résultaient de la violation d'une norme de *jus cogens*, la communauté internationale devait les priver de la personnalité étatique et considérer leur constitution comme nulle⁶⁷³. D'après Dugard et Gowland-Debbas, la norme fondamentale violée serait le droit à l'autodétermination des peuples dans le cas de la Rhodésie du sud, l'interdiction de la discrimination raciale dans le cas des bantoustans de l'Afrique du sud, et l'interdiction du recours à la force dans le cas de la RTCN. Cependant, il convient de remarquer que le concept de *jus cogens* n'ayant pas d'effet rétroactif⁶⁷⁴, les normes dont la violation entraînerait la nullité de ces entités devraient avoir le caractère de *jus cogens* au moment de leur

⁶⁶⁸ DUGARD, John, *op. cit.*, pp. 132-134.

⁶⁶⁹ *Ibid.*, p. 132.

⁶⁷⁰ *Ibid.*, p. 135.

⁶⁷¹ GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *op. cit.*, pp. 237-258.

⁶⁷² TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 28.

⁶⁷³ TANCREDI, Antonello, *op. cit.*, p. 181.

⁶⁷⁴ Voir art. 71 para. 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités ainsi que le commentaire de l'art. 50 du projet de la Commission du droit international de convention sur le droit des traités (International Law Commission Yearbook, 1966, vol. 11, pp. 248-249).

constitution. Ainsi, l'interdiction de la discrimination raciale⁶⁷⁵ était généralement reconnue comme une norme de *jus cogens* bien avant l'octroi de l'indépendance au bantoustan du Transkei en octobre 1976, de même que l'interdiction de recours à la force⁶⁷⁶ l'était avant la proclamation d'indépendance de la RTCN en novembre 1983.

Il n'en va pas de même du droit à l'autodétermination des peuples au moment de la déclaration unilatérale d'indépendance de la Rhodésie en novembre 1965. L'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités définit les normes de *jus cogens* comme les normes qui sont acceptées et reconnues par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que normes impératives. Il serait difficile d'affirmer que le droit à l'autodétermination des peuples était reconnu comme tel, ne serait-ce que par un très grand nombre d'États en novembre 1965⁶⁷⁷. En effet, la Commission du droit international (CDI) des Nations Unies ne pouvait pas encore se mettre d'accord sur des exemples des normes de *jus cogens* en 1966⁶⁷⁸. Le droit à l'autodétermination n'était pas cité parmi les « *obvious and best settled rules of jus cogens* » données par quelques membres de la Commission, mais seulement parmi les « *other possible examples* »⁶⁷⁹. Il n'était pas reconnu non plus par la majorité des auteurs comme une norme de *jus cogens* jusqu'à la fin des années 1970⁶⁸⁰. S'il n'est pas établi que le droit à l'autodétermination était une norme de *jus cogens* au moment de la déclaration d'indépendance de la Rhodésie, la constitution de l'Etat de la Rhodésie ne pouvait pas être tenue pour nulle⁶⁸¹. D'ailleurs, ni les Nations Unies ni les Etats n'avaient mentionné l'expression de la nullité pour

⁶⁷⁵ VERDROSS, Alfred, « *Jus Dispositivum and Jus Cogens in International Law* », *American Journal of International Law*, vol. 60, n° 1, 1966, pp. 59-60 ; AGO, Roberto, « Droit des traités à la lumière de la Convention de Vienne », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 134, 1971-III, p. 324, n. 37 ; CRAWFORD, James, *Creation of States*, 1979, pp. 226-227. Voir aussi *Sud-Ouest africain, deuxième phase*, C.I.J. Rec. 1966, pp. 298-299 (opinion dissidente Tanaka) et *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, C.I.J. Rec. 1970, Oxford University Press, p. 304 (opinion individuelle Ammoun).

⁶⁷⁶ CRAWFORD James, *op. cit.*, pp. 106-107.

⁶⁷⁷ TALMON, Stefan, *op. cit.*, pp. 29-30.

⁶⁷⁸ Voir *International Law Commission Yearbook*, 1963, I, pp. 60-78. Lors de la Conférence de Vienne sur le droit des traités de 1968, il n'y avait pas non plus d'accord sur le caractère de *jus cogens* du droit à l'autodétermination ; voir United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session, *Official Records*, 1969, pp. 293-334.

⁶⁷⁹ *International Law Commission Yearbook*, 1963, II, pp.198-199 ; *International Law Commission Yearbook*, 1966, II, p. 248.

⁶⁸⁰ Voir les exemples d'auteurs donnés par Talmon in TALMON, Stefan, *op. cit.*, pp. 29-30.

⁶⁸¹ *Ibid.* p. 30.

le cas de la Rhodésie⁶⁸². Par conséquent, à supposer que la violation d'une norme de *jus cogens* doive entraîner la nullité de la constitution étatique, elle ne pourrait être invoquée que dans le cas des bantoustans de l'Afrique du sud et de la RTCN.

Cependant, la question de l'applicabilité du concept de *jus cogens* en dehors du domaine du droit des traités, en l'occurrence à la constitution d'un Etat, est controversée⁶⁸³. Certains auteurs s'opposent clairement à l'application des normes de *jus cogens* aux créations étatiques⁶⁸⁴, alors que certains autres la réclament, à l'instar de Gowland-Debbas, qui soutient qu'il serait contradictoire que le principe de *jus cogens* soit appliqué dans le domaine du droit des traités et non dans d'autres domaines. Selon elle, si la violation d'une règle de *jus cogens* par une disposition conventionnelle entraîne la nullité de la disposition en cause, sa violation par un acte unilatéral ou une omission devrait, *a fortiori*, donner la même conséquence juridique⁶⁸⁵.

A cet égard, il convient de préciser que les normes de *jus cogens*, auxquelles aucune dérogation n'est permise selon l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, concernent à l'origine le droit des traités. En effet, un traité est nul, d'après l'article 53 de la Convention de Vienne, lorsqu'au moment de sa conclusion il est contraire à une norme impérative du droit international général ; ou devient nul et s'éteint, d'après l'article 64 de la Convention de Vienne, si une telle norme apparaît après la conclusion du traité. Ces dispositions visent donc à enrayer l'édiction par les parties des dispositions conventionnelles contraires aux normes de *jus cogens*. En outre, il n'est pas exclu que les normes de *jus cogens* conduisent aussi à la nullité des actes unilatéraux⁶⁸⁶, tels réserves aux traités contraires aux règles de *jus cogens*, déclarations d'approbation d'un acte contrevenant aux normes de *jus cogens*, ou la reconnaissance d'une situation en violation des normes de *jus cogens*⁶⁸⁷.

⁶⁸² Voir TALMON, Stefan, *Kollektive Nichtanerkennung illegaler Staaten : Grundlagen und Rechtsfolgen einer international koordinierten Sanktion, dargestellt am Beispiel der Türkischen Republik Nord-Zypern*, Mohr Siebeck, 2006, pp. et pp. 147-155, 167-172.

⁶⁸³ OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS Robert, WATTS Arthur D., *op. cit.*, p. 182.

⁶⁸⁴ CRAWFORD James, *op. cit.*, p. 84.

⁶⁸⁵ GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *op. cit.*, p. 248.

⁶⁸⁶ Deuxième rapport sur les actes unilatéraux des États, Doc. ONU, A/CN.4/500/Add.1, 10.09.1999, 9. para. 109 (art. 7 para. 6 de la proposition d'article) et 13, para. 139 (« l'acte unilatéral est nul lorsqu'il est en conflit avec une norme impérative du droit ou du *jus cogens*. »). Voir aussi Docs. ONU, A/CN.4/505, 17.2.2000, 21, paras 150-152 ; A/CN.4/511, 6.7.2000, 8, 21 (Suède) ; 16 (PaysBas).

⁶⁸⁷ TALMON, Stefan, *La non-reconnaissance collective des Etats illégaux*, Pedone, 2007, pp. 31-32.

Cependant, la conséquence juridique de la nullité ne peut être étendue jusqu'aux événements et situations réels, politiques et sociologiques⁶⁸⁸. Elle est prévue pour des actes unilatéraux, bilatéraux ou multilatéraux, et non pas pour des faits et situations réels créés par ceux-ci⁶⁸⁹. La constitution et l'organisation étatiques étant des faits réels, la question de savoir si un Etat existe réellement ne dépend point de ce que sa naissance soit sans reproche⁶⁹⁰. Ainsi, un acte contraire à une norme de *jus cogens* pourrait être nul, mais l'entité étatique qui en résulte ne pourrait pas être nulle⁶⁹¹. En ce sens, par exemple, le procédé d'acquisition du territoire de l'entité en cause pourrait être illégal, mais non pas le statut de l'entité établie par la suite sur ce territoire. Le qualificatif « illégal » serait inapproprié pour un fait qui dépend de la réunion des critères objectifs d'Etat⁶⁹². Le droit international ne pourrait pas ignorer les réalités en niant une organisation étatique qui existe de fait⁶⁹³. Si une entité remplit les conditions étatiques, soutenir qu'elle n'existe pas serait irréaliste et absurde. En effet, le droit international constate le fait primaire que constitue la naissance d'un Etat, mais il ne pourrait pas créer, ni détruire ce fait primaire directement⁶⁹⁴.

Une entité qui résulte d'un acte en violation d'une norme de *jus cogens* ne serait donc pas nulle, mais peut être « à éliminer ». C'est ce qui ressort d'ailleurs de l'article 71 § 1 a) de la Convention de Vienne sur le droit des traités selon lequel « les conséquences de tout acte accompli, qui repose sur un traité violant une norme de *jus cogens*, ne sont pas nulles mais sont dans la mesure du possible [...] à éliminer ». Cette obligation d'élimination découle aussi de la responsabilité des Etats⁶⁹⁵. La même conséquence serait envisageable pour un Etat qui résulte d'un acte, qui ne repose pas sur un traité, mais qui viole lui-même une norme de *jus cogens*⁶⁹⁶.

⁶⁸⁸ KELSEN, Hans, *Principles of International Law*, 2^{ème} édition, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1966, pp. 420-433 ; TOUSCOZ Jean, *Le principe d'effectivité dans l'ordre international*, Paris, LGDJ, 1964, pp. 125-128.

⁶⁸⁹ TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 32.

⁶⁹⁰ WILLIAMS, John Fischer, « La doctrine de la reconnaissance en droit international », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 44, 1933-II, pp. 292-294.

⁶⁹¹ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 429 ; VERHOEVEN Joe, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000, p. 60.

⁶⁹² FRENCH, Duncan, « Introduction », in FRENCH, Duncan (eds.), *Statehood and Self-Determination : reconciling tradition and modernity in international law*, Cambridge, New-York, Cambridge University Press, 2013, p. 2.

⁶⁹³ TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 33.

⁶⁹⁴ ABI-SAAB, Georges, « Cours general de droit international public », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 207, 1987-VII, p. 68.

⁶⁹⁵ Voir l'art. 35 du projet d'articles de la CDI sur la responsabilité de l'État (Doc. ONU, A/56/10, 2001, 53).

⁶⁹⁶ TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 33.

Ainsi, la déclaration unilatérale d'indépendance d'une entité créée en violation de l'interdiction de recours à la force serait nulle. En revanche, l'entité étatique qui en résulte ne serait pas nulle mais à éliminer.

Il importe encore d'envisager la nécessaire conséquence pouvant être déduite de l'article 64 de la Convention de Vienne pour les Etats qui violent une norme de *jus cogens*. Selon cet article, un traité devient nul et s'éteint si une norme impérative du droit international contraire apparaît après sa conclusion. Si le même principe devait être appliqué aux Etats, un Etat existant qui viole une norme impérative du droit international devrait perdre sa qualité d'Etat. Ainsi, par exemple, si les bantoustans devaient être nuls en raison de la violation de l'interdiction de la discrimination raciale, le statut étatique de l'Afrique du sud devait *a fortiori* devenir nul. Pourtant, le statut étatique de ce dernier n'a été contesté par aucun Etat⁶⁹⁷.

Les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la question des acquisitions territoriales en violation de l'interdiction du recours à la force ne prévoient pas la conséquence juridique de la nullité pour cette situation de fait, mais qualifient ce fait d'illégal. Ainsi, la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies de 1970 dispose que « nulle acquisition territoriale obtenue par la menace ou l'emploi de la force ne sera reconnue comme légale »⁶⁹⁸. L'article 5 point 3 de la résolution sur la définition de l'agression de 1974 énonce également que « aucune acquisition territoriale ni aucun avantage spécial résultant d'une agression ne sont licites ni ne seront reconnus comme tels »⁶⁹⁹. L'acquisition territoriale en violation de l'interdiction du recours à la force constitue donc une situation illégale, mais pas nulle.

Par ailleurs, l'article 41 § 2 du projet de codification de la Commission du droit international sur la responsabilité des Etats adopté en août 2001 prévoit qu'« aucun État ne doit reconnaître comme licite une situation créée par une violation grave » d'une obligation découlant d'une norme impérative du droit international général⁷⁰⁰. D'après la formulation de cet article, les Etats ont donc l'obligation de ne pas reconnaître comme licite une situation créée par une violation grave, mais n'ont pas l'obligation de considérer cette situation comme nulle

⁶⁹⁷ *Loc. cit.*

⁶⁹⁸ A/RES/2625 (XXV) du 24.10.1970, annexe, principe 1, para. 10.

⁶⁹⁹ A/RES/3314 (XXIX) du 14.12.1974, annexe.

⁷⁰⁰ Doc. ONU, A/56/10 2001, p. 55.

et non avenue⁷⁰¹. Cette disposition demande aux Etats de « nier tout effet juridique à l'acte illégal »⁷⁰². Il s'agit là de priver de tout effet juridique un acte illégal, ce qui suppose donc qu'il soit en vigueur⁷⁰³. En ce sens, le membre de la Commission du droit international Diaz-González avait considéré à propos du devoir de ne pas reconnaître une situation comme légale que « La violation causée par un fait internationalement illicite produi[sai]t des effets en droit, mais [qu']elle n[était] pas légale »⁷⁰⁴. Les Etats doivent en outre, conformément à l'article 41 § 1 du projet, coopérer « pour mettre fin » à la violation du droit international. Cette disposition serait inutile pour une situation qui est déjà nulle⁷⁰⁵.

En tout état de cause, excepté les deux conventions de Vienne qui concernent le domaine du droit des traités, l'état actuel de l'organisation de la société internationale ne contient pas de procédure qui permette de manière contraignante d'identifier les normes de *jus cogens*, ni de constater la violation d'une norme de *jus cogens* dans un cas particulier, ni encore de déclarer nulle la constitution d'un Etat résultant d'une violation d'une norme de *jus cogens*⁷⁰⁶. La Commission du droit international des Nations Unies considère que l'application satisfaisante du concept de *jus cogens* dépend d'un processus de prise de décision indépendant et obligatoire⁷⁰⁷, et de l'existence de « garanties de processus juridique » contre une application arbitraire⁷⁰⁸. Force est de constater qu'aucun organe des Nations Unies n'est à même de remplir cette fonction en respectant ces garanties. En effet, l'Assemblée générale ne peut pas adopter des décisions contraignantes, alors qu'au sein du Conseil de sécurité, des considérations politiques et le droit de veto des membres permanents jouent un rôle décisif dans le processus de prise de décisions. D'ailleurs, aucun organe des Nations Unies n'a jusqu'à présent constaté d'une manière explicite la violation d'une norme de *jus cogens*⁷⁰⁹.

Enfin, si la violation d'une norme de *jus cogens* entraînait la nullité de la constitution d'Etat, se poserait la question de la fonction de la non-reconnaissance. En effet, un Etat nul ne

⁷⁰¹ WYLER, Eric, *op. cit.*, pp. 191-192.

⁷⁰² GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *op. cit.*, p.249.

⁷⁰³ TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 34.

⁷⁰⁴ Annuaire de la Commission du Droit International, 1985-I, p. 129, para. 2.

⁷⁰⁵ TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 34.

⁷⁰⁶ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 396.

⁷⁰⁷ *International Law Commission Yearbook*, 1966-II, pp. 247-248 (commentaire de l'art. 50 du projet de la CDI de convention sur le droit des traités).

⁷⁰⁸ *International Law Commission Yearbook*, 1966-II, p. 262 (commentaire de l'art. 62 du projet de la CDI de convention sur le droit des traités).

⁷⁰⁹ TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 35.

serait pas un objet susceptible d'être reconnu. Apparaît difficile à concevoir la vue selon laquelle la non-reconnaissance « conserve la nullité » ou « empêche la validation d'un néant juridique »⁷¹⁰. En effet, une nullité ne peut pas être validée par la reconnaissance, pas plus qu'un objet existant peut être rendu ou déclaré nul par la non-reconnaissance. De toute façon, les violations de normes *de jus cogens* ne peuvent pas être annulées par la reconnaissance, l'approbation implicite ou la prescription acquisitive⁷¹¹.

La pratique étatique démontre que les faits et les situations nés d'une violation d'une norme impérative du droit international produisent des effets juridiques. En effet, non seulement le droit des conflits armés et le droit humanitaire s'appliquent à une entité qui a violé le principe de l'interdiction du recours à la force⁷¹², mais les actes de cette entité accomplis dans le territoire occupé peuvent aussi être reconnus comme valides⁷¹³. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu les tribunaux chypriotes turcs établis par la RTCN comme constituant les voies de recours internes de la Turquie⁷¹⁴. La Cour internationale de Justice a considéré, dans son avis consultatif sur la Namibie, que les actes d'une autorité occupante ne pouvaient pas être tenus pour nuls dans leur ensemble. Ainsi, les actes de nature administrative de l'Afrique du sud en Namibie ont été reconnus valides. Les traités que l'Afrique du sud avait conclus au nom et pour le compte de la Namibie étaient aussi applicables dans la mesure où ils n'exigeaient pas une coopération intergouvernementale active⁷¹⁵.

La politique de la non-reconnaissance collective menée par la communauté internationale envers le Mandchoukouo, la Rhodésie du sud, les bantoustans de l'Afrique du sud et la RTCN ne démontre en rien l'inexistence de ces entités en tant qu'Etats. Tant que ces entités remplissent les critères constitutifs d'Etats, elles possèdent la qualité étatique. Il peut être soutenu que le Mandchoukouo, les bantoustans et la RTCN ne constituent pas des Etats parce leur indépendance est compromise par la présence militaire ou le soutien politique et

⁷¹⁰ GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *op. cit.*, p. 277.

⁷¹¹ BROWNLIE, Ian, *Principles of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, p. 490 ; ABI-SAAB, Georges, *The Concept of Jus Cogens in International Law*, Genève, Cornegie Endowment for International Peace, 1967, pp. 10-11.

⁷¹² BROWNLIE, Ian, *International Law and the Use of Force by States*, Clarendon Press, 1963, pp. 406-408.

⁷¹³ Voir, *infra*, Titre II, Chapitre 2, Section 1, La non-reconnaissance des lois et des actes d'une entité obligatoirement non-reconnue.

⁷¹⁴ *Chypre c. Turquie*, Requête n° 25781/94, Commission européenne des droits de l'homme, rapport du 4.6. 1994, para. 122-127 ; Arrêt *Chypre c. Turquie* (2001), *CEDH Rec.* 2001-IV, para. 86-102.

⁷¹⁵ *Avis consultatif Namibie*, *CIJ Rec.* 1971, 16, 55, para. 122 ; 56, para. 125.

économique de leur Etat sponsor (le Japon pour le Mandchoukouo, l’Afrique du sud pour les bantoustans, et la Turquie pour la RTCN), mais non pas parce qu’ils sont nés comme conséquence d’une violation d’une norme de *jus cogens*. Il faut noter à cet égard que l’entité étatique établie au Pakistan de l’est a constitué l’Etat de Bangladesh, malgré l’intervention militaire de l’Inde à ses côtés, intervention qui a été considérée comme une violation de l’interdiction du recours à la force⁷¹⁶.

Par conséquent, il convient de conclure que, si un acte violant une norme de *jus cogens* est nul, un fait résultant de cet acte, en l’occurrence un Etat, ne peut pas être tenu juridiquement pour nul ; et ce, bien que la communauté internationale cherche à éliminer ce fait non-souhaitable survenu comme conséquence de la violation d’une norme de *jus cogens*.

II. L’hypothèse de la déclaration de la constitution d’Etat comme nulle et non avenue par la décision d’une organisation internationale

Lorsqu’une entité étatique est née comme conséquence de la violation d’une norme de *jus cogens*, la communauté internationale manifeste sa réaction contre ce fait non-désiré. En effet, non seulement, les organisations internationales et régionales déclarent cette constitution d’Etat ainsi que les actes et décisions de ses autorités ainsi mises en place nuls et non avenues, mais elles appellent aussi à la non-reconnaissance de l’entité créée en violation des normes impératives du droit international⁷¹⁷.

Ainsi, l’Assemblée de la Société des Nations a invité tous les Etats membres à ne pas reconnaître le Mandchoukouo⁷¹⁸. L’Assemblée générale des Nations Unies a déclaré la création des bantoustans Transkei, Bophuthatswana et Venda comme « nulle et non avenue ». ⁷¹⁹. Le Conseil de sécurité s’est joint à l’Assemblée générale par deux déclarations de son président à l’égard du Venda et Ciskei⁷²⁰, alors que l’Organisation de l’Unité africaine a appelé à la non-reconnaissance de ces entités⁷²¹. En ce qui concerne la Rhodésie du sud et la République turque de Chypre nord (RTCN), le Conseil de sécurité a déclaré leur proclamation

⁷¹⁶ DUGARD, John, *op. cit.*, pp. 75-76.

⁷¹⁷ TANCREDI, Antonello, *op. cit.*, p. 194.

⁷¹⁸ Le texte in *League of Nations Official Journal*, Special Supplement no. 112, 1933, p. 76

⁷¹⁹ A/RES/31/6A (1976) du 26 octobre 1976, para. 2 ; A/RES/32/105 N (1977) du 14 décembre 1977, para. 2 ;

G (1979) du 12 décembre 1979, para. 2.

⁷²⁰ CSDO, 34^{ème} année, 2168^{ème} séance, 21 septembre 1979, 1 ; CSDO, 36^{ème} année, 2315^{ème} séance, 15 décembre 1981.

⁷²¹ Res. 493 (XXVII) du Conseil des ministres de l’Organisation de l’Unité africaine, voir le texte in *International Law Materials*, vol. 15 (1976), p. 1221

d'indépendance comme juridiquement nulle⁷²². Par une résolution ultérieure, le Conseil de sécurité a considéré la RTCN « juridiquement invalide »⁷²³. La Communauté européenne⁷²⁴, les chefs d'Etats de Commonwealth⁷²⁵ et le Conseil de l'Europe⁷²⁶ ont également demandé la non-reconnaissance de la RTCN.

Se pose alors la question de savoir si une telle déclaration de nullité prononcée par un organe d'une organisation internationale peut annuler le statut d'Etat d'une entité née d'un fait internationalement illicite. Cela nécessiterait l'application inverse de l'affirmation de la Cour internationale de Justice dans l'avis consultatif *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* (1948), selon laquelle « [...] une très large majorité des membres de la communauté internationale avaient le pouvoir, conformément au droit international, de créer une entité possédant une personnalité internationale objective et non pas simplement une personnalité reconnue par eux-seuls »⁷²⁷. Cependant, cette argumentation, valable pour opposer aux Etats tiers la personnalité objective des organisations internationales, ne peut pas servir à invalider le statut juridique d'un Etat. En effet, la personnalité internationale d'un Etat n'est pas conditionnée par sa reconnaissance par d'autres sujets du droit international. Le statut étatique dépend seulement du fait qu'une entité satisfait aux critères constitutifs d'Etat, et ce fait ne peut pas être annulé par une décision, même contraignante, d'un organe d'une organisation internationale⁷²⁸. Ni l'Assemblée générale des Nations Unies ni le Conseil de sécurité ne sont compétents pour invalider par une résolution une entité étatique qui existe de fait⁷²⁹. La constitution étatique est un fait social dont le droit international détermine et tire les conséquences. L'existence d'un Etat ne peut être éliminée que par un autre fait, comme la dissolution de l'entité en question⁷³⁰.

Par ailleurs, il convient de noter que les organes des Nations Unies ont aussi déclaré « nul », « sans validité » ou « nul et non avvenu » toute une série d'actes et de situations tels que

⁷²² S/RES/541 (1983) du 18 novembre 1983, para. 2.

⁷²³ S/RES/550 (1984) du 11 mai 1984, para. 6 du préambule.

⁷²⁴ EC Bull, 1983, n. 11, points 2.4.1 et 2.4.2.

⁷²⁵ La réunion de New Delhi du 23 à 29 Novembre 1983, voir UN Doc. A/38/707S/ 16206, 8 décembre 1983.

⁷²⁶ La recommandation 974 adoptée le 23 octobre 1983 et la résolution 816 adoptée le 21 mars 1984 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

⁷²⁷ *CIJ Rec.*, 1949, p. 174, para. 185.

⁷²⁸ TALMON, Stefan, *op. cit.*, pp. 37-38.

⁷²⁹ TANCREDI, Antonello, *op. cit.*, p. 198.

⁷³⁰ *Loc. cit.*

l'échange des ambassadeurs et d'autres mesures sécessionnistes⁷³¹, toutes les mesures prises au nom ou pour le compte d'un territoire⁷³², toutes les mesures contraires aux résolutions du Conseil de sécurité⁷³³, des déclarations refusant le règlement des dettes extérieures⁷³⁴, des lois⁷³⁵, des élections et leurs résultats⁷³⁶, des annexions⁷³⁷, l'organisation d'un référendum ou ses résultats⁷³⁸, des mesures législatives ou administratives qui modifiaient ou devaient modifier le caractère géographique, démographique ou historique et le statut d'une ville ou d'un territoire occupé y compris l'expropriation des terres et de biens immobiliers⁷³⁹, ainsi que la mise en place d'un régime d'intérim ou le gouvernement même d'un Etat⁷⁴⁰. Il ne serait pas raisonnable de considérer que les organes des Nations Unies ont voulu, par là, nier l'existence de ces actes et faits en les frappant de nullité absolue. Ils entendaient plutôt demander aux Etats de ne pas attacher d'effets juridiques à ces actes. De toute façon, s'il s'agissait de la nullité absolue, se poserait la question de l'existence d'une autorité compétente pour déclarer un acte nul dans l'ordre international⁷⁴¹.

Lorsqu'une organisation internationale déclare la nullité d'un acte, cette déclaration est souvent accompagnée d'une demande de retrait de l'acte en question. Ainsi, dans sa résolution 541 (1983) relative à la déclaration d'indépendance de la RTCN, le Conseil de sécurité « considère la proclamation susmentionnée comme juridiquement nulle et demande son retrait ». Or, si la déclaration était nulle, la demande de son retrait serait inutile⁷⁴².

⁷³¹ S/RES/550 (1984) du 11 mai 1984, para. 2.

⁷³² S/RES/276 (1970) du 30 janvier 1970, para. 2 ; S/RES/283 (1970) du 29 juillet 1970, para. 2 du préambule.

⁷³³ S/RES/670 (1990) du 25 septembre 1990, para. 8 du préambule ; déclaration du président du 3 mai 1985, para. 1 (I) ONU, S/17151).

⁷³⁴ S/RES/687 (1991) du 3 avril 1991, para. 17.

⁷³⁵ S/RES/478 (1980) du 20 août 1980, para. 3.

⁷³⁶ S/RES/439 (1978) du 13 novembre 1978, para. 7 du préambule ; S/RES/445 (1979) du 8 mars 1979, para. 6.

⁷³⁷ S/RES/662 (1990) du 9 août 1990, para. 1 ; S/RES/664 (1990) du 18 août 1990, para. 3.

⁷³⁸ S/RES/554 (1984) du 17 août 1984, para. 1.

⁷³⁹ A/RES/2253/ESV (1967) du 4 juillet 1967, para. I ; S/RES/252 (1968) du 21 mai 1968, para. 2 ; S/RES/267 (1969) du 3 juillet 1969, para. 4 ; S/RES/298 (1971) du 25 septembre 1971, para. 3 ; Déclaration du président du 11 novembre 1976 (Doc. ONU, S/INF/32, 5) ; A/RES/33/113 C (1978) du 18 décembre 1978, para. 6 ; S/RES/476 (1980) du 30 juin 1980 ; para. 4 ; S/RES/497 (1981) du 17 décembre 1981, para. 1 en ce qui concerne Jérusalem et les territoires arabes occupés par Israël.

⁷⁴⁰ Déclaration du président du 3 mai 1985, para. 3 (Doc. ONU, S/17151) ; S/RES/566 (1985) du 19 juin 1985, para. 1.

⁷⁴¹ TALMON, Stefan, *op. cit.*, pp. 38-39.

⁷⁴² *Ibid.*, p. 39.

Par conséquent, force est de conclure que la constitution et l'existence d'un Etat ne peuvent pas être déclarées nulles par une décision d'une organisation internationale. Cette décision peut seulement demander à ses destinataires de ne pas traiter une entité étatique illégale comme Etat, qui existe cependant en tant que fait.

Chapitre 2. La négation du statut étatique à une entité obligatoirement non-reconnue

La constitution étatique est une question de fait dans la mesure où, dès qu'une entité répond aux critères de l'Etat, il s'agit d'un Etat, indépendamment de l'appréciation d'autres Etats ou d'une instance internationale quelconque. Comme démontré plus haut, cette entité effective n'est pas frappée d'une nullité absolue, même si elle résulte d'un acte accompli en violation d'une norme péremptoire du droit international. Elle ne peut pas non plus être déclarée nulle et non avenue par une décision d'une organisation internationale. La non-reconnaissance imposée à l'entité illégale n'a donc ni effet constitutif ni effet déclaratif⁷⁴³. L'obligation de non-reconnaissance prend alors la forme d'une sanction pour nier à l'entité non-reconnue le statut étatique (Section 1). L'entité en question visée par la non-reconnaissance obligée possède cependant les attributs étatiques, et est soumise aux obligations provenant du droit international (Section 2).

⁷⁴³ TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 39.

Section 1. La négation du statut étatique comme sanction d'une violation grave du droit international

Dans l'ordre international actuel, il n'existe pas d'instance judiciaire compétente pour confirmer la naissance d'un nouvel Etat ou pour annuler le statut étatique d'une entité au cas où sa naissance serait entâchée par des vices. Lorsque les Etats refusent de reconnaître une entité née d'une action illicite, conformément à une obligation de non-reconnaissance résultant du droit international général ou d'une décision contraignante du Conseil de sécurité des Nations Unies, cette non-reconnaissance collective ne peut infirmer le statut étatique d'une entité répondant aux critères constitutifs d'Etat. Cette non-reconnaissance collective témoigne alors de la volonté des Etats de ne pas traiter cette entité comme leur égale⁷⁴⁴. Il s'agit d'une réaction de la communauté internationale à l'acte illégal auquel cette entité doit son existence, ainsi que d'une sanction des fruits de cet acte illégal, à savoir l'entité en question. Imposer aux autres Etats la négation du statut étatique de l'entité non-reconnue et des effets juridiques qui s'y attachent par le biais de l'obligation de non-reconnaissance constitue alors une sanction de la communauté internationale aux conséquences d'une violation grave du droit international⁷⁴⁵.

A défaut de la possibilité d'une *restitutio in integrum*, la sanction de la non-reconnaissance vise à priver l'auteur de l'acte illicite des fruits de son acte. La communauté internationale, au lieu de rétablir le *statu quo ante*, choisit ainsi de ne pas traiter l'entité résultant d'un acte illicite comme un Etat en niant son statut étatique. Cette réaction étatique est explicitée dans le Troisième Restatement du droit des relations extérieures des Etats-Unis à propos d'un Etat né de la violation de l'interdiction du principe de recours à la force dans les termes suivants :

« (1) A State is not required to accord formal recognition to any other state but is required to treat as a state an entity meeting the requirements of [statehood], except as provided in Subsection (2). (2) A State has an obligation not to recognize or treat as a state an entity that has attained qualifications for statehood as a result of the threat or use of armed force in violation of the UN Charter »⁷⁴⁶.

Le caractère de sanction de la non-reconnaissance était aussi lisible dans le rapport du Secrétaire Général des Nations Unies sur la « Promotion et protection des droits de l'homme » du 20 décembre 2001, qui affirmait que « la sanction résultant de la non-reconnaissance ne

⁷⁴⁴ *Ibid.* p. 40.

⁷⁴⁵ DUGARD, John, *op. cit.*, pp. 24-25; BLIX, Hans M., *op. cit.*, p. 654.

⁷⁴⁶ *American Law Institute, Restatement of the Law*, t. 1, 1987, 77, § 202.

devrait jamais compromettre les droits fondamentaux de la population »⁷⁴⁷. L’Australie mentionnait dans l’affaire relative au *Timor oriental* devant la Cour internationale de Justice l’absence d’une sanction de non-reconnaissance demandée par le Conseil de sécurité contre l’occupation du Timor oriental par l’Indonésie⁷⁴⁸. Le Royaume-Uni soutenait à l’Assemblée générale, lors des délibérations concernant la Déclaration sur les relations amicales, que la non-reconnaissance n’était pas toujours une sanction effective⁷⁴⁹. Une partie importante de la doctrine considère également la non-reconnaissance collective comme une « *sanction* »⁷⁵⁰.

Dans son opinion en partie dissidente au rapport de la Commission européenne des droits de l’homme du 8 juillet 1993 dans l’affaire *Chrysostomos et Papachrysostomou c. Turquie*, le juge Rozakis explique l’objectif de la non-reconnaissance collective à l’égard de la République turque de Chypre nord (RTCN) comme suit :

« *The non-recognition, proposed here by the Security Council, amounts virtually to a sanction inflicted by the international community against the primary illegality of the use of force to attain the political purpose of secession of the northern part of Cyprus from the Republic, and the ensuing attempt to take advantage of this military, illegal presence in the island to materialise the secession by the unilateral declaration. In other words, the concept of non-recognition is used here to prevent the emergence of a new State, to prevent the attribution of statehood to an illegal entity [...]* »⁷⁵¹.

En fait, la négation du statut étatique de l’entité issue d’un fait illicite consiste en une fiction, créée par les Etats non-reconnaissants, et qui vise à rétablir le *statu quo ante*. Ainsi, le Mandchoukouo a continué à être considéré par les Etats non-reconnaissants comme une partie de la République de Chine après sa proclamation d’indépendance. La Rhodésie du sud a été traitée par les Nations Unies, même après la déclaration unilatérale d’indépendance par la minorité blanche, comme un territoire non autonome au sens du chapitre XI de la Charte des Nations Unies. Les bantoustans ont été considérés par la communauté internationale comme faisant toujours partie de l’Afrique du sud après l’octroi de l’indépendance par cette dernière. A l’heure actuelle, la RTCN est toujours considérée comme un territoire sous la souveraineté

⁷⁴⁷ Doc. ONU, E/CN.4/2002/103, 20.12.2001, 6, para. 20

⁷⁴⁸ *Timor oriental*, CR 95/10, 9.2.1995, 22.

⁷⁴⁹ UN Doc. A/AC.119/SR.7. 16.10.1964, 11.

⁷⁵⁰ MIDDLEBUSH, Frederick Arnold, “Non-Recognition as a Sanction of International Law”, *American Society of International Law Proceedings*, vol. 27, 1933, p. 40 ; JESSUP, Philip, *A Modern Law of Nations : An Introduction*, Newyork, MacMillan, 1948, p. 43 ; SHAW, Malcolm, N., *Title to Territory in Africa*, Clarendon Press, 1986, p. 166 ; BROWNLIE, Ian, *Principles of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 95.

⁷⁵¹ Rapport de la Commission européenne des droits de l’homme, Affaire *Chrysostomos et Papachrysostomou c. Turquie*, 8 juillet 1993.

de la République de Chypre. Il s'agit donc de sanctionner l'entité illicite par le refus du statut auquel elle aspire, et d'empêcher ainsi la validation de la situation créée par la violation du droit international.

Dès lors, l'obligation de non-reconnaissance consiste en une sanction qui vise à éviter que l'entité née d'une violation du droit international accède au statut étatique. A cet égard, il convient de remarquer que l'efficacité et le succès de l'obligation de non-reconnaissance dépendent de la conduite matérielle des Etats qui décident de suivre la politique de non-reconnaissance mise en place. La privation du statut étatique de l'entité non-reconnue est donc une conséquence des comportements concurrents des Etats qui refusent de reconnaître l'acte illicite et ses conséquences. Si la validité de la constitution d'Etat par une entité non-reconnue ne peut être juridiquement annulée, les effets de cette constitution d'Etat sont ainsi limités dans les faits par la conduite collective des Etats qui se conforment à l'obligation de non-reconnaissance⁷⁵². De la sorte, la non-reconnaissance collective met à mal l'effectivité de l'entité illégale par la négation de son statut étatique.

⁷⁵² TANCREDI, Antonello, *op. cit.*, pp. 197-198.

Section 2. La capacité juridique d'une entité obligatoirement non-reconnue

Il convient de rappeler d'emblée que si une entité réunit les critères constitutifs d'Etat attestant son existence factuelle, il s'agit d'un Etat, même si elle résulte d'un acte illégal ou que sa constitution a été déclarée nulle par une résolution d'une organisation internationale. Toutefois, lorsque le statut étatique de l'entité visée par l'obligation de non-reconnaissance est nié par les Etats non-reconnaissants, se pose la question de savoir si et dans quelle mesure sa capacité juridique est affectée par cette non-reconnaissance, notamment en ce qui concerne sa responsabilité internationale, ses compétences territoriales et la validité de ses actes.

Willem Riphagen, le troisième rapporteur de la Commission du droit international des Nations Unies sur la responsabilité des Etats, explique la non-reconnaissance imposée par un fait internationalement illicite comme le refus de donner une suite normalement obligatoire à un fait illicite qui s'est produit. Dans le contexte de la non-reconnaissance d'un Etat résultant d'un acte illicite, l'obligation de non-reconnaissance exigerait de refuser les conséquences juridiques résultant *ipso jure* de l'existence d'un Etat⁷⁵³. Ainsi, l'entité illicite dont le statut étatique est nié se verra privée de tous les droits, de toutes les compétences et de tous les privilèges inhérents au statut d'Etat, tels l'immunité juridique d'Etat, ou le droit d'avoir la juridiction sur le territoire qu'elle contrôle et sur les personnes et objets qui s'y trouvent⁷⁵⁴.

Etant donné que l'obligation de non-reconnaissance crée une fiction qui remplace l'existence de fait de l'entité étatique par le *statu quo ante*, le gouvernement *de jure* de l'Etat-mère ou l'autorité légitime antérieure peut continuer à exercer ses compétences sur le territoire de l'entité qui s'est vu refuser la reconnaissance. Ainsi, par exemple, le fait que le Conseil de sécurité, par sa résolution 277 (1970), a appelé à suspendre, et non pas annuler, la participation de la Rhodésie du sud en tant que territoire non-autonome dans les agences spécialisées des Nations Unies et dans d'autres organisations internationales, après la déclaration unilatérale d'indépendance par le régime de Ian Smith, implique que les droits de la Rhodésie du sud inhérents à son statut antérieur de territoire non-autonome étaient réservés⁷⁵⁵.

⁷⁵³ RIPHAGEN, Willem, Rapport préliminaire sur le contenu, les formes et les degrés de la responsabilité internationale (deuxième partie du projet d'articles), *Annuaire de la Commission du Droit International*, 1980 II/1, 115, para. 54.

⁷⁵⁴ TALMON, Stefan, *op. cit.*, pp. 41-42.

⁷⁵⁵ DEVINE, Dermott J., "The Status of Rhodesia in International Law", *Acta Juridica*, 1974, p 134.

Cette fiction juridique de *statu quo ante* ne peut cependant pas garantir l'exercice des compétences territoriales par l'autorité légitime parce que cela requiert un contrôle réel du territoire et de ses habitants. En tant qu'entité étatique exerçant un contrôle effectif sur un territoire et sur une population, l'entité obligatoirement non-reconnue ne peut pas être considérée comme un non-sujet de droits et d'obligations en raison de l'obligation de non-reconnaissance qui nie son statut étatique.

Tout d'abord, il faut relever que l'entité non-reconnue par la communauté internationale ne peut pas être considérée comme exempte d'obligations internationales. Un vide juridique ne peut être toléré sur le territoire contrôlé par cette entité, en ce qui concerne les règles telles que l'interdiction du recours à la force, du génocide, de l'esclavage et le respect aux droits de l'homme. L'entité non-reconnue est tenue de respecter ces normes internationales fondamentales, car le fondement de la responsabilité internationale n'est pas la souveraineté ou la légitimité du titre mais le contrôle effectif sur le territoire⁷⁵⁶. Ainsi, en 1979, le Conseil de sécurité a déploré les actes de violation de l'interdiction du recours à la force perpétrés par le régime raciste de la Rhodésie du sud contre ses pays voisins, qualifiant ces actes de violation flagrante de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de ces pays⁷⁵⁷. Cette entité était donc tenue de respecter l'interdiction du recours à la force. Il va sans dire qu'elle était déjà tenue de respecter l'interdiction de la discrimination raciale sur laquelle sa non-reconnaissance était fondée. *A contrario*, les autres Etats ne peuvent commettre les actes d'agression ou d'autres actes en violation du droit international sur le territoire de l'entité non-reconnue en le prenant pour une *terra nullius*. Les Etats tiers sont donc également tenus de respecter les règles du droit international vis à vis de l'entité illégale⁷⁵⁸.

En ce qui concerne les droits, privilèges et compétences étatiques, ils peuvent être refusés à l'entité non-reconnue pour autant qu'ils impliquent une revendication du statut étatique. En revanche, l'entité privée du statut étatique ne peut être traitée comme une entité inexistante⁷⁵⁹, car ainsi que l'a affirmé le Tribunal d'appel des États-Unis du second district, « un État non-reconnu n'est pas une nullité juridique »⁷⁶⁰. L'étendue des compétences de l'entité non-reconnue dépend du degré d'effectivité de la sanction de négation du statut étatique

⁷⁵⁶ Avis consultatif sur la Namibie, *CIJ Recueil*, 1971, p. 54.

⁷⁵⁷ Résolution 445 du Conseil de sécurité du 8 mars 1979.

⁷⁵⁸ GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *op. cit.*, 1990, p. 319.

⁷⁵⁹ TALMON, Stefan, *op. cit.*, pp. 42-43.

⁷⁶⁰ *Kadic v. Karazic*, 70 F.3d 232, 244 (2. Cir. 1995).

poursuivie par la communauté internationale. En principe, l'entité visée par l'obligation de non-reconnaissance exerce de fait sur son territoire l'essentiel des compétences gouvernementales, c'est-à-dire les pouvoirs législatif, administratif et judiciaire. Ainsi, tant que l'entité non-reconnue exerce un contrôle effectif sur son territoire, les Etats non-reconnaissants ne ferment pas les yeux devant cette réalité. En effet, concernant la RTCN, le ministre des Affaires étrangères australien, affirmait dans sa circulaire n° 161/00 (CX40960) que les autorités de Chypre nord prétendaient constituer un État indépendant, la République turque de Chypre nord (RTCN) opérant avec sa propre constitution et ses propres institutions de gouvernement, incluant une Assemblée 'nationale', un système judiciaire, des partis politiques et des forces armées. Il ajoutait que, bien que la RTCN ne soit internationalement reconnue que par la Turquie, les autorités chypriotes turques prétendaient non sans raison exercer un contrôle effectif sur la Chypre nord⁷⁶¹.

Sur ce même exemple de la RTCN, il convient de rappeler que les Etats et les organisations internationales utilisent diverses expressions telles que « autorités chypriotes turques »⁷⁶² ou de « l'administration chypriote turque *de facto* »⁷⁶³ pour désigner cette entité. Le ministre des affaires étrangères italien concédait en août 1997 qu'il était nécessaire de reconnaître qu'il existait deux républiques à Chypre, deux entités, deux gouvernements⁷⁶⁴. La Commission européenne a, quant à elle, évoqué, dans son avis du 30 juin 1993 sur la demande d'adhésion de la République de Chypre, « d'un gouvernement *de facto* dans la partie nord de l'île »⁷⁶⁵. Les rapports du ministère des affaires étrangères des Etats-Unis sur les droits de l'homme précisaient que Chypre nord était « gouvernée par une administration chypriote turque »⁷⁶⁶. La Haute Cour anglaise, qui avait déjà désigné la RTCN comme un « Etat non-

⁷⁶¹ RRT, Melbourne, V02/14379 (2003).

⁷⁶² Voir les rapports du Secrétaire général sur l'opération des Nations Unies à Chypre (par ex. Docs. ONU, S/1994/1407, 12 décembre 1994, p. 6, para. 23 ; S/1996/411, 7 juin 1996, p. 4, para. 12 ; S/1998/488, 10 juin 1998, p. 4, para. 14-16 ainsi que les recommandations n° 1259 (1995) du 2 février 1995, para. 7, et n° 1197 (1992) du 7 octobre 1992, paras 1, 6, 9, de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

⁷⁶³ Voir *HC, Debs.*, t. 210, WA, col. 211 : 24.6.1992. Voir aussi les recommandations n° 1197 (1992) du 7.10.1992, paras. 9, et no. 1608 (2003) du 24.6.2003, para. 5, de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

⁷⁶⁴ Reuters, 26 août 1997.

⁷⁶⁵ CE Bulletin, supplément 5/93, 7. De même, voir l'opinion dissidente du juge *Jambrek* dans l'arrêt *Loizidou c. Turquie* (1996), *CEDH Rec.* 1996-VI, para. 6 (« le gouvernement *de facto* de la RTCN »).

⁷⁶⁶ *US department of State, Country Report on Human Rights Practices. Cyprus - 2004, 2005* : «The northern part of [Cyprus] is ruled by a Turkish Cypriot administration. » Voir aussi l'arrêt *Emin v. Yeldağ* (2001) devant les tribunaux britanniques, [2002] I FLR 956, p. 970, para. 72 (« For more than 25 years the northern part has governed itself »).

reconnu »⁷⁶⁷, a considéré dans une autre affaire que « la RTCN était l'administration *de facto* dans la partie nord de Chypre »⁷⁶⁸. La Chambre d'appel du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) qualifiait la RTCN d'« entité étatique »⁷⁶⁹. Les organes de la Convention européenne des droits de l'homme, dans l'affaire *Loizidou*, tout en considérant la RTCN comme une « *administration locale de facto* » de la puissance occupante turque, ont cependant reconnu une certaine autonomie de cette entité⁷⁷⁰. Dans l'affaire *Chypre c. Turquie*, la Commission européenne des droits de l'homme a affirmé « que le régime de la RTCN exist[ait] et exerc[ait] une autorité de facto sous le contrôle global de la Turquie »⁷⁷¹. Dans la même affaire, la Cour européenne des droits de l'homme, pour sa part, a constaté « l'exercice de l'autorité de fait par la RTCN », et a assimilé son statut juridique en matière d'élaboration du droit, de mesures d'expropriation et d'immunité étatique à celui « des entités de fait en droit international »⁷⁷². Cette terminologie utilisée par les Etats ainsi que par les organisations et tribunaux internationaux atteste que ces derniers prennent acte du contrôle effectif exercé par une entité non-reconnue visée par une obligation de non-reconnaissance et lui reconnaissent les compétences gouvernementales et administratives sur son territoire.

Toutefois, quels que soient les termes employés par les Etats et les organisations internationales pour désigner l'entité obligatoirement non-reconnue, il serait erroné de lui attribuer une capacité juridique partielle en considérant que certaines normes générales relative à la responsabilité internationale lui seraient applicables alors que les règles concernant le droit des traités et les relations diplomatiques lui seraient inapplicables. Il s'agit notamment de l'opinion d'une partie de la doctrine allemande qui suit la théorie de régime *de facto* avancée

⁷⁶⁷ *R. v. Transport for London*, [2005] EWHC 1698 (Admin), para. 46, 67. Voir aussi *ibid.*, para. 32 (« TRNC, being a State unrecognized in international law »). Voir aussi *Emin v. Yeldağ* (2001), [2002] 1 FLR 956, 970, para. 65, 66 (« an unrecognized State »).

⁷⁶⁸ *R. v. Transport for London*, [2005] EWHC 1698 (Admin), para. 33. La Cour d'appel, pour des questions d'immigration, a constaté : « Since that date [15.11.1983], within Cyprus, the sanctions of government have, in practice been exercised in the north by organs of the 'Turkish Republic of Northern Cyprus' » (*Dağ v. Secretary of State for the Home Department* (2001), [2001] Imm AR 587, para. 4). Voir la prise de position du gouvernement britannique du 3 août 2001 dans l'affaire *Emin v. Yeldağ* (2001) : « *De facto* authority in the northern part of the island has been exercised by those purporting to act in the name of the TRNC. » ([2002] 1 FLR 956, 963, UKMIL 2001, BYBIL 72 (2001), 576).

⁷⁶⁹ *Prosecutor v. Tadic* (1999), International Law Materials, 38 (1999), 1518, para. 128.

⁷⁷⁰ *Loizidou c. Turquie (exceptions préliminaires)* (1995), CEDH, Sér. A, t. 310, para. 52. Voir à cet égard TALMON, Stefan, *Kollektive Nichtanerkennung illegaler Staaten : Grundlagen und Rechtsfolgen einer international koordinierten Sanktion, dargestellt am Beispiel der Türkischen Republik Nord-Zypern*, 2006, Mohr Siebeck, pp. 848-854.

⁷⁷¹ *Chypre c. Turquie*, Requête n° 25781/94, Commission européenne des droits de l'homme, rapport du 4 juin 1995, para. 123

⁷⁷² *Chypre c. Turquie* (2001), CEDH Rec. 2001-IV, para. 96, 97.

par Frowein⁷⁷³. L'idée d'une capacité partielle n'est pas acceptable, parce que la personnalité internationale est unitaire et non-susceptible de qualification⁷⁷⁴. A partir du moment où elle réunit les critères constitutifs d'Etat, l'entité non-reconnue est égale à tous les autres Etats du monde. Si elle n'est pas l'objet de certaines normes internationales, c'est parce que la non-reconnaissance collective la prive de la possibilité d'avoir des relations appelant l'application de ces normes. Ainsi, par exemple, si l'entité non-reconnue réussit à nouer des relations diplomatiques ou à conclure des traités, les normes coutumières régissant ces domaines, à savoir le droit des traités et le droit des immunités diplomatiques, seront applicables à ces relations⁷⁷⁵. La capacité juridique de cette entité sera donc limitée non pas juridiquement, mais matériellement par l'effet de la non-reconnaissance⁷⁷⁶.

Cela dit, il est parfois inévitable de reconnaître à l'entité non-reconnue certaines facultés et compétences même au niveau international pour différentes raisons. C'est ainsi qu'après l'échec du plan Annan pour la réunification de Chypre en avril 2004, le Secrétaire général des Nations-Unies a estimé ce qui suit : « [...] Les membres du Conseil [...] montrent clairement à tous les Etats la voie à suivre qui est celle de la coopération sur le plan bilatéral et dans les instances internationales afin d'éliminer les restrictions, les barrières inutiles qui ont pour effet d'isoler les chypriotes turcs et d'empêcher leur développement, cette élimination allant à mon avis dans le sens des résolutions 541 (1983) et 550 (1984) du Conseil »⁷⁷⁷. Par la suite, M. Alvaro de Soto, Secrétaire général adjoint et Conseiller spécial du Secrétaire général à Chypre, a nuancé le traitement préconisé par le Secrétaire général dans les termes suivants : « La mesure qu'il [le Secrétaire général] recommande et sur laquelle il insiste s'adresse aux Etats. Il ne s'agit pas d'accorder des droits, des fonctions d'État ou des institutions étatiques à la soi-disant République turque de Chypre Nord. Il ne s'agit pas de reconnaître cette république ou de contribuer à une sécession [...] »⁷⁷⁸. Il en ressort donc que la coopération avec la partie nord de Chypre aux fins d'éliminer l'isolement des chypriotes turcs était possible à condition que cela n'implique un quelconque statut étatique pour la RTCN.

⁷⁷³ FROWEIN, Jochen Abraham, *Das de facto Regime im Völkerrecht : eine Untersuchung zur Rechtsstellung "nichtankerkannter Staaten" und ähnlicher Gebilde*, Carl Heymanns Verlags, Cologne, 1968, p. 224.

⁷⁷⁴ TANCREDI, Antonello, *op. cit.*, p. 205.

⁷⁷⁵ WYLER, Eric, *op. cit.*, p. 163.

⁷⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷⁷ Doc. ONU, S/2004/437, 28 mai 2004, p. 24, para. 93.

⁷⁷⁸ Doc. ONU, S/PV.4986, 4.6.2004, 3.

En ce qui concerne les actes de l'entité obligatoirement non-reconnue, la non-reconnaissance en soi ne peut rendre ces actes nuls, pas plus qu'elle ne peut annuler l'existence légale et factuelle de cette entité. La non-reconnaissance imposée par le droit international général ou dans le cadre d'une politique de non-reconnaissance collective coordonnée par une organisation internationale oblige les Etats à nier l'effet juridique de ces actes dans leur conduite. De la sorte, les actes de l'entité illégale ne sont pas nuls et non avenues mais sont matériellement privés d'effet juridique par les Etats non-reconnaisants. Cependant, ils pourront jouer un rôle effectif vis-à-vis des Etats et des juridictions qui accepteront leur validité indépendamment de la non-reconnaissance. Tel est le cas des certificats phytosanitaires des autorités chypriotes turques acceptés par plusieurs Etats européens jusqu'à l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes dans l'affaire *Anastasiou I*⁷⁷⁹. L'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur la Namibie prévoit aussi la reconnaissance des actes administratifs ordinaires, tels les actes de mariage ou de décès, pour des raisons humanitaires au bénéfice de la population de l'entité non-reconnue⁷⁸⁰. De la même manière, l'US Restatement of Law affirme également que la validité des actes relatifs aux relations privées, aux affaires locales ou intérieures n'est pas affectée par la non-reconnaissance de l'entité non-reconnue⁷⁸¹.

Pour conclure, l'entité qui résulte d'un acte illégal et qui fait l'objet d'une obligation de non-reconnaissance n'est pas inexistante d'un point de vue factuel et juridique. Le droit international ne refuse pas le statut étatique à une entité dont la naissance est viciée par un acte illégal. Le droit international général soumet cette entité à une sanction de non-reconnaissance, qui ne la rend pas nulle. Toutefois, la non-reconnaissance collective met l'entité non-reconnue dans un isolement de la société internationale qui la prive de la possibilité matérielle d'avoir des relations avec d'autres Etats⁷⁸². De ce fait, l'entité en question est naturellement soumise à peu

⁷⁷⁹ TALMON, Stefan, "The Cyprus Question before the European Court of Justice", *European Journal of International Law*, vol. 12, n° 4, 2001, pp. 727-750.

⁷⁸⁰ CIJ, Avis consultatif sur la Namibie, *CIJ Recueil*, 1971, p. 56, para. 125.

⁷⁸¹ US Restatement of the Law (Third), *The Foreign Relations Law of the United States*, vol. 1, Minnesota : St. Paul, 1987, para 205. Cette question sera traitée plus en détail pour ce qui concerne les relations privées et informelles de l'entité obligatoirement non-reconnue, voir, *infra*, Titre II, Chapitre 2, Section 1, La non-reconnaissance des lois et des actes d'une entité obligatoirement non-reconnue.

⁷⁸² TANCREDI, Antonello, *op. cit*, pp. 205-206.

de règles internationales, parce que l'applicabilité de beaucoup d'autres règles internationales dépend de l'établissement de relations plus poussées avec d'autres sujets du droit international.

Néanmoins, la sanction de non-reconnaissance ne met pas en cause la personnalité juridique entière de l'entité visée par l'obligation de non-reconnaissance. Dès qu'une entité exerce un contrôle effectif, stable, pacifique et indépendant sur un territoire délimité et une population permanente, elle possède la personnalité étatique, même si elle doit sa création à un acte en violation d'une norme fondamentale du droit international. Elle possède toutes les prérogatives étatiques et fait l'objet de toutes les règles et obligations internationales existantes.

Titre II. Les relations d'une entité obligatoirement non-reconnue dans l'ordre international

Lorsqu'il s'agit de déterminer dans quelle mesure l'obligation de non-reconnaissance affecte les relations d'une entité visée par cette obligation, il est primordial de distinguer les sanctions imposées par les résolutions des organisations internationales compétentes en la matière du contenu propre de l'obligation de non-reconnaissance prévu dans le droit international général. En effet, dans les cas de violation d'une norme péremptoire du droit international, en plus de l'obligation de non-reconnaissance coutumière, le Conseil de sécurité intervient en général pour mettre en place une politique collective de non-reconnaissance contenant des mesures de sanction précises contre le résultat de cette violation.

Afin de découvrir le contenu de l'obligation de non-reconnaissance dans le droit international général, il faut chercher sa définition dans le droit coutumier à travers les instruments juridiques internationaux ainsi que la pratique et la jurisprudence étatiques. Resteront ensuite à examiner les types de relations autorisés par l'obligation de non-reconnaissance que l'entité obligatoirement non-reconnue peut entretenir avec les autres sujets du droit international. Par conséquent, il convient d'abord de tracer le contenu de l'obligation de non-reconnaissance en droit international général (Chapitre 1), avant d'étudier plus en détail les relations d'une entité soumise à une obligation de non-reconnaissance (Chapitre 2).

Chapitre 1. La question du contenu de l'obligation de non-reconnaissance dans les relations internationales

L'intervention fréquente des sanctions du Conseil de sécurité s'ajoutant à l'obligation coutumière de non-reconnaissance, exige de distinguer le contenu de l'obligation de non-reconnaissance en droit international général du contenu des mesures commandées par une organisation internationale dans le cadre d'une non-reconnaissance collective (Section 1). Suivra ensuite la recherche de la définition du contenu de l'obligation de non-reconnaissance dans le droit international général (Section 2).

Section 1. La distinction entre le contenu de l'obligation de non-reconnaissance coutumière et celui de la non-reconnaissance collective

Il est aujourd'hui bien établi en droit international que les Etats et les autres sujets du droit international sont obligés de ne pas reconnaître une situation survenue à la suite de la violation d'une norme fondamentale du droit international. L'obligation de non-reconnaissance coutumière née de la sorte s'impose en principe à chaque Etat individuellement. Cependant, en l'absence d'organe centralisé chargé de constater d'une manière contraignante la violation d'une norme fondamentale, cette appréciation est effectuée par chaque Etat pour son propre compte. Afin d'éviter l'incertitude et l'incohérence susceptibles d'être engendrées par les appréciations différentes d'une même situation par les Etats, les organisations internationales mettent en place une politique de non-reconnaissance collective lorsqu'une telle situation se produit⁷⁸³. En pratique, l'organisation universelle chargée d'assurer la coexistence mutuelle pacifique des Etats, à savoir la Société des Nations avant la deuxième guerre mondiale ou l'Organisation des Nations Unies aujourd'hui, se saisit des cas des violations graves du droit international, et appelle ses Etats membres à ne pas reconnaître la situation illicite créée par ces violations par le biais des résolutions de ses organes.

Les appels à la non-reconnaissance lancés par les organisations internationales compétentes ont dans certains cas été accompagnés de mesures de coercition non-militaires très détaillées à titre de sanction, notamment des mesures adoptées par le Conseil de sécurité sur le fondement du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Cela crée un chevauchement entre le contenu propre d'une obligation de non-reconnaissance coutumière et les sanctions prononcées d'une manière contraignante par les organes compétents des organisations internationales⁷⁸⁴. Se pose alors la question de savoir dans quelle mesure ces sanctions relèvent du contenu de l'obligation de non-reconnaissance défini par le droit international général et dans quelle mesure elles vont au-delà⁷⁸⁵.

⁷⁸³ SALMON, Jean, *La reconnaissance d'Etat : quatre cas : Mandchoukouo, Katanga, Biafra, Rhodésie du sud*, Paris, Armand Colin, 1971, p. 52.

⁷⁸⁴ CHRISTAKIS, Théodore, « L'obligation de non-reconnaissance des situations créées par le recours illicite à la force ou d'autres actes enfreignant des règles fondamentales » in TOMUSCHAT, Christian/THOUVENIN, Jean-Marc (eds.), *Fundamental Rules of International Legal Order : Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, Leiden, 2006, p. 146.

⁷⁸⁵ GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *op. cit.*, p. 296.

Dans l'affaire du Mandchoukouo, la Société des Nations, après avoir appelé ses membres, par une résolution de son Assemblée, à refuser la reconnaissance à cette entité créée à la suite de l'intervention militaire japonaise sur le territoire chinois, a établi un Comité consultatif chargé de coordonner la politique de non-reconnaissance. La circulaire du 7 juin 1933 du Comité consultatif contenait une série de recommandations concernant les relations des Etats membres avec le Mandchoukouo. La résolution de l'Assemblée de la Société des Nations et la circulaire du Comité consultatif n'étaient pas contraignantes pour les Etats membres. Il est plausible de considérer cette circulaire comme représentant l'état du droit international général quant au contenu de l'obligation de non-reconnaissance mise en place à l'occasion de cette affaire.

L'avis consultatif de la Cour internationale de Justice (CIJ) dans l'affaire namibienne s'avère très intéressant à cet égard. Dans ce dernier, la Cour affirme la compétence du Conseil de sécurité pour la détermination du contenu de l'obligation de non-reconnaissance dans les termes suivants :

« Quant à savoir quels actes sont permis ou autorisés, quelles mesures sont possibles ou applicables, quelles sont celles qui devraient être retenues, quelle portée il faudrait leur donner et par qui elles devraient être appliquées, ce sont là des questions qui relèvent des organes politiques.... Il appartient au Conseil de Sécurité d'indiquer toutes autres mesures devant faire suite aux décisions qu'il a prises en ce qui concerne la question de la Namibie »⁷⁸⁶.

La CIJ se fonde donc en premier lieu sur la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité adoptée sous le chapitre VI de la Charte, qu'elle a considérée obligatoire pour les Etats au regard de l'article 25 de la Charte, pour définir le contenu des obligations découlant de la non-reconnaissance de la présence illégale de l'Afrique du sud en Namibie. Par ailleurs, lorsque la Cour déclare que les Etats ont l'obligation « de ne pas entretenir avec l'Afrique du Sud agissant au nom de la Namibie ou en ce qui la concerne des rapports ou des relations de caractère économique ou autre qui seraient de nature à affermir l'autorité de l'Afrique du Sud dans le territoire »⁷⁸⁷, cette obligation semble dépasser le contenu ordinaire de l'obligation de non-reconnaissance et trouver son fondement dans le paragraphe 5 de la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité⁷⁸⁸. Il conviendra alors de conclure que l'analyse de la Cour dans cette

⁷⁸⁶ *C.I.J. Rec.* 1970, p. 55.

⁷⁸⁷ *Ibid.*, p. 56.

⁷⁸⁸ BOLLECKER, Brigitte, « L'avis consultatif du 21 juin 1971 dans l'affaire de la Namibie (sud-ouest africain) », *Annuaire français de droit international*, vol. 17, 1971, p. 325.

affaire porte plutôt sur l'obligation de se conformer aux sanctions obligatoires prises par le Conseil de sécurité que sur l'obligation de non-reconnaissance coutumière⁷⁸⁹. Pourtant, l'absence de précision dans l'avis consultatif laisse subsister une confusion quant au fondement juridique des obligations⁷⁹⁰. C'est d'ailleurs ce que le juge Petren a souligné dans son opinion individuelle, dans laquelle il a contesté la force obligatoire de la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, et a maintenu qu'en l'espèce les Etats étaient tenus seulement par l'obligation de non-reconnaissance coutumière⁷⁹¹. Cela étant, le juge Petren reconnaît que, dans l'affaire namibienne « il n'est [...] plus question d'obligations inhérentes au devoir des Etats de ne pas reconnaître le droit de l'Afrique du Sud de continuer à administrer la Namibie, mais de la création d'obligations pour les Etats tendant à leur faire appliquer d'autres mesures de pression contre l'Afrique du Sud à raison de son refus de quitter la Namibie »⁷⁹². Il est à signaler à cet égard que par sa résolution 282 (1970), adoptée le 23 juillet 1970, le Conseil de sécurité a invité les Etats à mettre en place un embargo sur les armes à destination de l'Afrique du Sud⁷⁹³. Force est de constater que dans cette affaire, la logique de sanctions coercitives était présente et prédominante à côté de la non-reconnaissance.

En ce qui concerne le cas de la Rhodésie du sud, il convient de rappeler que le Conseil de sécurité, par sa résolution 216 (1965), a condamné la proclamation d'indépendance effectuée par le régime raciste en Rhodésie du sud⁷⁹⁴. Par ses résolutions 217 (1965), 232 (1966), 253 (1968) et 277 (1970), le Conseil de sécurité a appelé les Etats à exécuter une série de sanctions allant de l'obligation de ne pas entretenir des relations diplomatiques et retirer leurs représentations diplomatiques et consulaires, à celle de ne pas reconnaître les documents délivrés par les autorités rhodésiennes et à couper toute relation économique avec ce régime⁷⁹⁵. La liste des sanctions prises contre la Rhodésie du sud par le Conseil de sécurité, notamment les sanctions économiques adoptées sous le chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

⁷⁸⁹ VERHOEVEN, Joe, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine : les relations publiques internationales*, Paris, Pedone, 1975, p. 774.

⁷⁹⁰ CRAWFORD James, *The Creation of States in International Law*, 2^{ème} édition, Oxford University Press, 2006, pp. 166-168.

⁷⁹¹ *C.I.J. Recueil* 1970, opinion individuelle du juge Petren, pp. 134-136.

⁷⁹² *Ibid.*, p. 136

⁷⁹³ S/RES/282(1970).

⁷⁹⁴ S/RES/216(1965).

⁷⁹⁵ Pour plus de détails, voir, *infra*, la section 2, La non-reconnaissance de la Rhodésie du sud.

attestent que le Conseil de sécurité a délibérément voulu aller au-delà du contenu classique de l'obligation de non-reconnaissance dans cette affaire⁷⁹⁶.

S'agissant du cas des Bantoustans, l'Assemblée générale des Nations Unies, dans ses résolutions qui ont par la suite été endossées par le Conseil de sécurité, a appelé les États non seulement à “s'abstenir d'avoir des rapports quels qu'ils soient avec le Transkei prétendument indépendant ou d'autres bantoustans”, mais aussi à “prendre des mesures efficaces pour interdire à toutes les personnes physiques, sociétés et autres institutions placées sous leur juridiction d'avoir des rapports quels qu'ils soient avec le Transkei prétendument indépendant ou d'autres bantoustans”⁷⁹⁷. Il est donc clair que dans cette affaire, les organes des Nations Unies ne se sont pas contentés du contenu classique de l'obligation de non-reconnaissance, mais ont aussi ajouté des mesures de sanction contre ces entités créées par l'Afrique du sud.

Quant à la non-reconnaissance de la République turque de Chypre nord (RTCN), le Conseil de sécurité a mis sur pied sa politique de non-reconnaissance par la résolution 541 (1983) à l'égard de cette entité sécessionniste qui a proclamé son indépendance en 1983⁷⁹⁸. Cette résolution ne prévoyait aucune autre sanction précise que le refus de la reconnaissance contre la RTCN. Par la résolution 550 (1984), le Conseil de sécurité a réitéré son appel à la non-reconnaissance de la RTCN, et a demandé à tous les États de s'abstenir de faciliter ou d'aider, de quelque manière que ce soit, l'entité sécessionniste⁷⁹⁹. À part cette dernière demande formulée à l'attention des États, il n'y a aucune autre sanction spécifique adoptée contre la RTCN par le Conseil de sécurité. Plusieurs pays européens ont ainsi entretenu des échanges commerciaux directs avec les autorités chypriotes turques sur la base des documents délivrés par ces dernières jusqu'à l'arrêt *Anastasiou I* de la Cour de justice des Communautés européennes de 1994⁸⁰⁰. C'est aussi dans cette optique qu'après l'échec du plan Annan pour la réunification de deux parties de Chypre en raison du rejet chypriote grec, le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, avait déclaré :

⁷⁹⁶ BLIX, Hans M., *op. cit.*, p. 677 ; AKGUN, Mensur, TIRYAKI, Sylvia, *op. cit.*, pp. 28-29.

⁷⁹⁷ Résolutions 31/6 A (1976) (Transkei), A/RES 3411 D (XXX) (1975), 32/105N (1977) (Bothuthatswana), 34/93 G (1979) (Venda) et 37/69A (1982) de l'Assemblée générale des Nations Unies. Voir aussi la résolution 402 (1976) Conseil de sécurité, ainsi que ses déclarations du 21 septembre 1979 (S/13549) et du 15 décembre 1981 (S/14794) concernant les déclarations d'indépendance du Venda et du Ciskei.

⁷⁹⁸ S/RES/541(1983).

⁷⁹⁹ S/RES/550(1984).

⁸⁰⁰ Voir à cet égard, *infra*, Chapitre 2, Section 2, Les relations commerciales avec la RTCN.

“In the meantime, I believe that the members of the Council should encourage the Turkish Cypriots, and Turkey, to remain committed to the goal of reunification. In this context and for that purpose and not for the purpose of affording recognition or assisting secession, I would hope they can give a strong lead to all States to cooperate both bilaterally and in international bodies to eliminate unnecessary restrictions and barriers that have the effect of isolating the Turkish Cypriots and impeding their development, deeming such a move as consistent with Security Council resolutions 541 (1983) and 550 (1984).”⁸⁰¹

Par cette déclaration, le Secrétaire général, considérant les restrictions isolationnistes inutiles et non-pertinentes dans le cadre de la politique de non-reconnaissance poursuivie contre la RTCN, appelait donc à leur élimination, tout en maintenant l’obligation de non-reconnaissance contre cette entité⁸⁰².

Il ressort des précédents évoqués que lorsqu’une entité a été créée à la suite d’un acte en violation d’une norme fondamentale du droit international, l’obligation de non-reconnaissance dont le contenu est défini par le droit coutumier a souvent été accompagnée de sanctions adoptées par les organisations internationales compétentes. Même si le refus d’accorder la reconnaissance à ces entités obligatoirement non-reconnues constitue certes déjà une sanction, les organisations internationales ont voulu aller au-delà de l’obligation de non-reconnaissance avec tout le contenu qu’elle implique pour mettre en œuvre des sanctions supplémentaires à l’encontre de ces entités. En effet, si les recommandations du Comité consultatif de la Société des Nations dans l’affaire du Mandchoukouo, tout en reflétant plus ou moins le droit international général en la matière, établissaient une politique de non-reconnaissance ; dans les affaires de la Namibie et de la Rhodésie, le Conseil de sécurité a clairement mis en place une politique de sanction après avoir rappelé aux Etats leur obligation de non-reconnaissance. En revanche, en ce qui concerne la RTCN, il semble que le Conseil de sécurité se soit contenté d’appeler les Etats à ne pas reconnaître ni aider cette entité.

Il est à rappeler que l’obligation de non-reconnaissance coutumière naît indépendamment d’une décision d’une organisation internationale. Ainsi, chaque Etat prend acte de l’obligation de non-reconnaissance pour son propre compte, et respecte les restrictions prévues dans le contenu de l’obligation de non-reconnaissance en droit international général. Cependant, comme constaté plus haut, les organisations internationales peuvent parfois décider de mettre en place une politique de non-reconnaissance collective pour coordonner les

⁸⁰¹ Doc. ONU, S/2004/437, 28 mai 2004, p. 24, para. 93.

⁸⁰² AKGUN, Mensur, TIRYAKI, Sylvia, *op. cit.*, p. 11.

politiques de non-reconnaissance des Etats. Dans ce cas, elles peuvent aussi décider de passer outre l'obligation de non-reconnaissance coutumière en définissant le contenu de la politique de non-reconnaissance collective⁸⁰³. A cet effet, elles ajoutent des sanctions spécifiques et contraignantes au contenu classique de l'obligation de non-reconnaissance. Ces sanctions peuvent très souvent relever de l'obligation de ne pas prêter aide ou assistance au maintien d'une situation illicite, obligation qui est distincte de l'obligation de non-reconnaissance.

L'obligation de non-reconnaissance est donc bien distincte de celle de ne pas prêter aide ou assistance à une situation illicite. En effet, l'article 41 du projet d'articles de la Commission du droit international (CDI) sur la responsabilité des Etats évoque ces deux obligations distinctement lorsqu'il formule les conséquences particulières d'une violation grave d'une norme de *jus cogens*. La CDI confirme aussi dans son rapport que l'obligation de ne pas prêter aide ou assistance a un champ d'application distinct de celui de l'obligation de non-reconnaissance, pour autant qu'il s'agisse d'actes qui n'impliquent pas la reconnaissance de la situation illicite⁸⁰⁴.

Les sanctions spécifiques collectives consistent en général en des restrictions apportées aux relations économiques, à la communication et à la circulation des représentants de l'entité illégale ainsi qu'à la reconnaissance judiciaire des actes des autorités de l'entité illégale⁸⁰⁵. Elles sont bien détaillées dans les décisions des organes compétents des organisations internationales, en particulier dans les résolutions du Conseil de sécurité adoptées le plus souvent sous le chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Elles visent à changer le comportement de l'auteur de l'acte illégal, et à isoler l'entité non-reconnue dans la communauté internationale plus qu'à empêcher la validation du résultat de l'acte illégal, c'est-à-dire la reconnaissance de l'entité illégale. Il convient donc de distinguer les sanctions spécifiques adoptées par les organisations internationales du contenu des restrictions qui découlent de l'obligation de non-reconnaissance en droit international général afin de poursuivre notre examen de ce dernier⁸⁰⁶.

⁸⁰³ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, pp. 531-532.

⁸⁰⁴ Rapport de la Commission du droit international, 53^e Session, GAOR, 56^e Session, Supp n° 10 (A/56/10), 2001, p. 291, para 12.

⁸⁰⁵ BLIX, Hans M., *op. cit.*, pp. 655-656.

⁸⁰⁶ AKGUN, Mensur, TIRYAKI, Sylvia, *op. cit.*, p. 27.

Section 2. La définition du contenu de l'obligation de non-reconnaissance dans le droit international

L'existence de l'obligation de non-reconnaissance est aujourd'hui bien établie en droit international général. Cependant, il n'en est pas de même de son contenu, qui reste encore peu clair. La doctrine ne s'est pas vraiment intéressée à ce qui découle concrètement de l'obligation de non-reconnaissance. Beaucoup d'auteurs n'abordent même pas le sujet, certains y touchent très laconiquement en faisant référence aux textes internationaux en la matière. Même les juridictions internationales, lorsqu'elles sont appelées à se prononcer sur un cas d'obligation de non-reconnaissance, restent prudentes sur les conclusions qu'elles tirent concernant le contenu de l'obligation⁸⁰⁷.

Il est communément accepté que l'obligation de non-reconnaissance consiste à ne pas reconnaître ce qui est considéré comme illégal ni ses résultats⁸⁰⁸. Cependant, il ne s'agit pas d'une simple déclaration formelle de ne pas reconnaître afin d'éviter la prescription acquisitive du titre ou droit litigieux par l'auteur de la violation. Dans tous les cas, la prescription ne peut pas servir à la validation d'un droit obtenu par des moyens illégaux⁸⁰⁹. Se pose alors la question de savoir en quoi consiste le fait de « ne pas reconnaître » et quels comportements les Etats tiers doivent adopter pour éviter même implicitement « ce qui est considéré illégal et ses résultats ».

Le contenu de l'obligation de non-reconnaissance en droit international général est abordé dans certains instruments juridiques internationaux, et a évolué par la pratique étatique et la jurisprudence des juridictions internationales. Il convient donc d'examiner successivement la définition du contenu de l'obligation de non-reconnaissance par les instruments juridiques internationaux (I), et son développement dans la pratique et la jurisprudence internationales (II).

⁸⁰⁷ Voir par exemple la Cour européenne des droits de l'homme, *Loizidou c. Turquie (Fond)*, 18 décembre 1996, § 45 ou *Chypre c Turquie*, 10 mai 2001, § 90.

⁸⁰⁸ ABI-SAAB, Georges, « The Concept of "International Crimes" and its Place in Contemporary International Law », in WEILER, Joseph H. H./CASSESE, Antonio/SPINEDI Marina (eds), *International Crimes of State A Critical Analysis of the ILC's Draft Article 19 on State Responsibility*, Berlin, 1989, p. 149.

⁸⁰⁹ TALMON, Stefan, "The Duty not to 'Recognize as Lawful' a Situation Created by the Illegal Use of Force or Other Serious Breaches of a *Jus Cogens* Obligation: an Obligation without Real Substance?" in TOMUSCHAT, Christian/THOUVENIN, Jean Marc (eds.), *Fundamental Rules of International Legal Order: Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, Leiden, 2006, p. 107.

I. Le contenu de l'obligation de non-reconnaissance défini dans les instruments juridiques internationaux

Certains textes juridiques internationaux, adoptés par les organisations internationales, contiennent des passages qui reformulent l'obligation de non-reconnaissance. Ces textes sont d'une importance particulière pour la compréhension du contenu de l'obligation de non-reconnaissance dans la perception des Etats, en particulier via leurs travaux préparatoire et les expressions y employées. Ils constituent donc des outils précieux pour pouvoir définir les implications de l'obligation de non-reconnaissance en droit international coutumier.

Il en est ainsi de la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies, adoptée le 24 octobre 1970 par l'Assemblée générale des Nations Unies⁸¹⁰. Cette déclaration célèbre contient le passage suivant, obtenu par un compromis difficile, et qui pose le principe de non-reconnaissance dans les relations entre les Etats : « Nulle acquisition territoriale obtenue par la menace ou l'emploi de la force ne sera reconnue comme légale ». Lorsque le Comité spécial⁸¹¹ chargé de préparer le projet de la Déclaration s'occupait de la question de la non-reconnaissance sous le principe de l'interdiction de la menace et l'emploi de la force, les Etats non-alignés et les Etats de l'Amérique latine ont proposé un texte suivant lequel aucune acquisition territoriale ni aucun avantage spécial obtenu par la force ou tout autre moyen de coercition ne serait reconnu⁸¹². Il est à remarquer que dans ce texte la non-reconnaissance n'était pas qualifiée, le terme « comme légal » étant absent. Cette proposition a été accueillie par une opposition véhémente de la part des Etats occidentaux, qui considéraient que le texte serait inapplicable dans la pratique, en l'état actuel du droit international⁸¹³. En réalité, ils craignaient qu'une obligation de non-reconnaissance, formulée d'une manière aussi large et absolue, empêche des relations commerciales, des communications normales et des contacts pratiques avec l'auteur de la violation⁸¹⁴. Ce désaccord a été surmonté par la proposition du

⁸¹⁰ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale du 24 octobre 1970.

⁸¹¹ Le Comité spécial a été établi par la résolution 1966 (XVII) de l'Assemblée générale du 16 décembre 1963.

⁸¹² UN Docs. A/AC 125/148, 27 juillet 1967, Principe A, paragraphe 4, phrase 2 soumis par l'Algérie, le Cameroun, le Ghana, l'Inde, le Kenya, le Madagascar, le Nigeria, la Syrie, la République arabe unie et la Yougoslavie ; A/AC 125/149, Rev 1 1 août 1967, Principe A, para 2(h) soumis par l'Argentine, le Chili, le Guatemala, le Mexique et le Venezuela.

⁸¹³ UN Doc. A/6230, 27 juin 1966, p 39, para 101. L'opposition était formulée notamment par l'Australie, le Japon, les Pays-Bas, la Suède, le Royaume-Uni et les Etats-Unis.

⁸¹⁴ TALMON, Stefan, *op. cit.*, pp. 108-109.

membre suédois du Comité, Hans Blix, qui a suggéré l'expression « la non-reconnaissance comme légal »⁸¹⁵. Ainsi, le Comité de rédaction a adopté cette proposition selon laquelle aucune acquisition territoriale ni aucun avantage obtenu par un recours illicite à la force ne serait reconnu *comme légal*⁸¹⁶.

Par la suite, les Etats non-alignés et ceux d'Amérique latine ont exprimé leur inquiétude vis-à-vis de l'ajout de l'expression « comme légal » à la formulation de l'obligation de non-reconnaissance. Ainsi, la délégation syrienne, considérant que cette formulation pourrait être interprétée comme excluant les situations *de facto* créées par un recours illicite à la force, a jugé le texte inacceptable⁸¹⁷. Le représentant du Mexique, s'exprimant également au nom de l'Argentine, du Chili, du Guatemala et du Vénézuéla, a déclaré que leurs délégations voulaient réaffirmer l'obligation de ne pas reconnaître *de jure* et *de facto* des acquisitions territoriales ou avantages obtenus par l'emploi de la force ou autres formes de coercition⁸¹⁸. Cependant, une conception de l'obligation de non-reconnaissance aussi absolue qui refuse de reconnaître non-seulement la légalité de la situation, mais aussi le contrôle *de facto* exercé par l'administration de l'auteur de la violation n'a pas été retenue. Hans Blix explique l'adoption et la signification de l'expression « non-reconnaissance comme légal » dans son cours à l'Académie de droit international de la Haye comme suit :

*« No formal admission may be made of the legality of a forcible territorial acquisition as described. This would appear to allow States to determine for themselves in the absence of any collective action by the United Nations to what extent they would allow practical cooperation and courtesies without any formal admission of the legality of the situation. There had been concerns that a flat provision for non-recognition could have been used for arguments against any practical relations and courtesies predicated upon an illegal situation a position deemed unrealistic. This concern was allayed by the formulation eventually adopted... »*⁸¹⁹.

Une confrontation semblable entre les Etats occidentaux et les Etats non-alignés sur le contenu de l'obligation de non-reconnaissance a encore eu lieu lors de la préparation de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la définition de l'agression, adoptée le 14 décembre 1974⁸²⁰. Cette résolution dispose dans son article 5 § 3 que « aucune acquisition

⁸¹⁵ UN Doc. A/AC 125/SR 81 96 [86], 21 October 1968 p 43.

⁸¹⁶ UN Doc. A/7326, p 41, para 111, alinéa 7.

⁸¹⁷ UN Doc. A/AC 125/SR 81 96 [96], 21 octobre 1968, pp 169-170.

⁸¹⁸ *Loc. cit.*

⁸¹⁹ BLIX, Hans M., *op. cit.*, pp. 664-665.

⁸²⁰ Résolution de l'Assemblée générale 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974.

territoriale ni aucun avantage spécial résultant d'une agression ne sont licites ni ne seront reconnus comme tels ». La proposition initiale des Etats non-alignés ne mentionnait pas l'expression « licite » et prévoyait qu'aucune acquisition territoriale résultant d'une agression ne serait reconnue⁸²¹. L'ajout du terme « licite » par le Comité spécial sur la question de la définition de l'agression lors de la réunion du 3 février 1972⁸²² a encore provoqué la protestation du délégué mexicain, qui soutenait l'affirmation du devoir des Etats de ne pas reconnaître une telle situation ni *de jure* ni *de facto*⁸²³. Les Etats occidentaux, n'ayant pas réussi à éviter l'inclusion d'une obligation de non-reconnaissance dans la définition de l'agression, ont ainsi pu atténuer son contenu par le terme « licite »⁸²⁴.

L'emploi des termes « comme légal » ou « licite » pour qualifier la non-reconnaissance dans ces résolutions reflète donc la préférence d'une majorité des Etats pour une obligation de non-reconnaissance avec un contenu plus faible et flexible à une obligation de non-reconnaissance absolue, qui refuserait la reconnaissance de l'existence même d'un contrôle exercé par une entité non-reconnue⁸²⁵.

Le projet d'articles de la Commission du droit international (CDI) des Nations Unies sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite aborde également la question de l'obligation de ne pas reconnaître une situation créée par une violation grave d'une obligation découlant d'une norme impérative du droit international général. Cependant, il n'en dit pas plus sur le contenu de l'obligation de non-reconnaissance. L'article 41(2) du projet d'articles, repris à l'annexe de la résolution 56/83 de l'Assemblée générale du 12 décembre 2001, dispose qu'aucun Etat ne doit reconnaître comme licite une situation créée par une violation grave au sens de l'article 40, ni prêter aide ou assistance au maintien de cette situation⁸²⁶. En raison du silence de cet article sur le contenu de l'obligation de non-reconnaissance, l'Espagne a signalé que les conséquences substantielles des violations graves, telles qu'elles ont été prévues par l'article 41 (2), n'étaient pas définies. Elle a par conséquent appelé la CDI à clarifier le contenu

⁸²¹ GAOR, 27^{ème} Session, Supp, No. 19 (A/8719), 1972, p. 17.

⁸²² UN Doc. A/AC.134/L3.

⁸²³ UN Doc. A/AC134/SR.100-109 [106], 29 août 1973, p. 30.

⁸²⁴ TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 111.

⁸²⁵ ARANGIO-RUIZ Gaetano, *The United Nations Declaration on Friendly Relations and the System of the Sources of International Law*, Alphen aan den Rijn 1979, pp 103-104.

⁸²⁶ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément n° 10(A/56/10).

de l'obligation de non-reconnaissance d'une situation créée par une violation grave⁸²⁷. La France, pour sa part, a considéré que cet article du projet ne semblait pas essentiel parce qu'il n'apportait rien au contenu de l'obligation⁸²⁸. Face à ces critiques concernant le manque de précision sur le contenu de l'obligation de non-reconnaissance prévue à l'article 41 (2), la CDI indique simplement, dans son commentaire, que l'obligation de non-reconnaissance concernait non seulement la non-reconnaissance formelle des situations illicites, mais qu'elle interdisait aussi les actes qui étaient susceptibles d'impliquer une telle reconnaissance⁸²⁹.

A l'examen de ces textes internationaux reflétant une certaine *opinio juris* en la matière, il convient de conclure qu'il n'y a pas de véritable consensus sur le contenu précis de l'obligation de non-reconnaissance. La tendance qu'ont certains Etats de prendre acte de la situation factuelle afin d'entretenir des relations privées ou informelles est bien visible. En tout cas, il est possible d'affirmer que dans le cadre de l'obligation de non-reconnaissance, tous les actes qui peuvent impliquer la reconnaissance de la situation illicite sont interdits. Mais la question de savoir quels actes peuvent impliquer la reconnaissance de ces situations de manière à bafouer l'obligation de non-reconnaissance reste sans réponse dans ces instruments juridiques, produits des compromis politiques.

II. Le contenu de l'obligation de non-reconnaissance défini par la pratique et la jurisprudence internationales

En vue de déceler le contenu exclusif de l'obligation de non-reconnaissance en droit international général, un examen approfondi portant sur les cas de non-reconnaissance des entités visées par une obligation de non-reconnaissance s'impose. Cette analyse va porter notamment sur la pratique étatique et, le cas échéant, sur la jurisprudence des juridictions internationales y relative. Les cas retenus dans le cadre de cette analyse sont les suivants : Mandchoukouo, Namibie, Rhodésie du sud, et Chypre nord. Alors que dans le cas du Mandchoukouo et de Chypre nord, les organes compétents des organisations internationales n'ont pas adopté des sanctions spécifiques dans le cadre de la politique de la non-reconnaissance collective (1), les cas de la Namibie et de la Rhodésie du sud se distinguent par ce type de

⁸²⁷ State Responsibility, Comments and observations received from Governments, UN Doc. A/CN.4/515, 19 mars 2001, p. 54.

⁸²⁸ *Ibid.*

⁸²⁹ Commentaire de l'article 40, Report of the International Law Commission, UN Doc. A/56/10 (2001), p. 283.

sanctions qui s'ajoutent à l'obligation de non-reconnaissance coutumière (2). Il convient maintenant de les examiner successivement.

A. L'application de l'obligation de non-reconnaissance en l'absence de sanctions spécifiques adoptées dans le cadre d'une politique de non-reconnaissance collective

1. La non-reconnaissance du Mandchoukouo

La non-reconnaissance du Mandchoukouo est l'affaire qui a fait l'ouverture de l'obligation de non-reconnaissance dans les relations internationales. Quand l'Etat de Mandchoukouo a été proclamé à la suite de l'invasion de la région chinoise du Manchouri par le Japon, l'Assemblée de la Société des Nations a appelé, par une résolution du 11 mars 1932, les Etats membres à ne pas reconnaître cette situation créée en violation du Pacte de la Société des Nations et du Pacte de Paris⁸³⁰. Une commission consultative spéciale a été chargée par l'Assemblée d'établir les obligations des Etats membres dans la cadre de cette non-reconnaissance collective. Par un rapport du 7 juin 1933, la Commission a adressé aux Etats membres une circulaire contenant des recommandations pour la mise en œuvre de l'obligation de non-reconnaissance⁸³¹.

Selon ces recommandations, les relations diplomatiques étaient impossibles avec l'entité non-reconnue. Les Etats membres pouvaient remplacer leurs consuls présents sur ce territoire, mais ils devaient éviter tout acte qui pouvait impliquer la reconnaissance de cette entité. Le Mandchoukouo ne devait pas être autorisé à devenir partie aux conventions internationales. Il ne devait pas être accepté à l'Union postale universelle. Ses timbres ne devaient pas être reconnus valides. En outre, les communications postales avec le Mandchoukouo devaient être suspendues temporairement.

En revanche, le transfert des courriers à travers la Manchourie n'était pas interdit, à condition de ne pas entretenir une relation conventionnelle ou une coopération avec le Mandchoukouo à cette fin au sein d'une organisation internationale. Les transactions dans la monnaie du Mandchoukouo n'étaient pas interdites. Les ressortissants des Etats membres étaient libres d'entrer en relations contractuelles avec les ressortissants du Mandchoukouo et d'accepter les commissions des autorités de l'entité non-reconnue. Mais les Etats membres

⁸³⁰ Société des Nations, Journal Officiel, Supplément Spécial, n° 100, p. 8.

⁸³¹ Société des Nations, Journal Officiel, 14^{ème} Supplément de l'Assemblée, n° 113, pp. 11-13.

devaient attirer l'attention de leurs ressortissants sur les risques liés à ces transactions. Les passeports délivrés par les autorités de l'entité non-reconnue ne pouvaient pas être reconnus par les Etats, mais les habitants du Mandchoukouo pouvaient obtenir des pièces d'identité et des laissez-passer auprès des consuls des Etats non-reconnaisants afin de voyager à l'étranger. En outre, les consuls étaient autorisés à utiliser les documents délivrés par les autorités du Mandchoukouo à cette fin⁸³².

En application de ces recommandations, la demande d'adhésion du Mandchoukouo à la convention internationale relative aux stupéfiants a été rejetée. Cependant, les dispositions de cette convention ont été considérées applicables au trafic de stupéfiants ayant lieu sur le territoire de l'entité non-reconnue⁸³³. Selon les recommandations, les relations diplomatiques étaient interdites, contrairement aux relations consulaires, lesquelles étaient possibles sous condition d'éviter des actes qui pouvaient impliquer la reconnaissance. Les relations postales étaient suspendues mais le transfert des courriers sur le territoire était possible. Il est à noter aussi que les transactions commerciales avec les ressortissants du territoire étaient autorisées.

Il convient donc de constater que dans le cadre de la politique de non-reconnaissance mise en place dans l'affaire du Mandchoukouo, les relations formelles au niveau gouvernemental qui pouvaient impliquer la reconnaissance de l'Etat de Mandchoukouo et de ses autorités étaient prohibées, alors que les relations techniques et les transactions commerciales étaient autorisées⁸³⁴. Il en découle que dans cette première affaire de non-reconnaissance obligée, les Etats n'avaient seulement la prétention de statut étatique du Mandchoukouo et non pas son existence *de facto*⁸³⁵. Cette affaire semblait donc être en conformité avec les conséquences de l'obligation de non-reconnaissance en droit international général.

2. La non-reconnaissance de la RTCN

Composée des communautés grecques et turques, la République de Chypre, créée en 1960, a très vite connu des tensions entre ses deux communautés constituantes. L'intervention militaire de la Turquie - un des trois pays garants - à Chypre en 1974 a eu comme résultat le

⁸³² SALMON, Jean, *op. cit.*, pp. 74-76.

⁸³³ BLIX, Hans M., *op. cit.*, p. 658. Voir, *infra*, Chapitre 2, Section 2, Les relations commerciales avec le Mandchoukouo.

⁸³⁴ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, pp ; 277-278.

⁸³⁵ BLIX, Hans M., *op. cit.*, p. 658.

regroupement de tous les chypriotes turcs dans le nord de l'île. Les chypriotes turcs ont déclaré le 13 février 1975 un Etat fédéré turc sous les auspices de la Turquie, qui maintenait toujours ses troupes militaires sur la partie nord de l'île. Cette déclaration n'a pas reçu de réaction importante de la part du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui n'a fait que regretter cette décision⁸³⁶. Cependant, lorsque la République turque de Chypre nord (RTCN) a été proclamée en 1983, plusieurs Etats et organisations internationales ont condamné cet acte, qu'ils ont qualifié de sécessionniste. Le Conseil de sécurité, pour sa part, a établi une politique de non-reconnaissance par sa résolution 541 (1983) dans laquelle il a considéré la proclamation de la RTCN comme juridiquement nulle, et a demandé aux Etats de ne pas reconnaître d'autre Etat chypriote que la République de Chypre⁸³⁷. Après l'échange d'ambassadeurs entre la Turquie et la RTCN, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 550 (1984) par laquelle il a condamné toutes les mesures sécessionnistes et les a déclarées illégales et invalides. Il a en outre réitéré son appel à la non-reconnaissance de la RTCN, et demandé aux Etats de pas encourager ni aider d'aucune manière l'entité sécessionniste⁸³⁸.

Puisque la création de la RTCN était due à l'intervention et la présence militaires de la Turquie à Chypre, actes considérés comme une violation de l'interdiction du recours à la force, une obligation de non-reconnaissance coutumière existe en l'espèce, même s'il n'y a pas eu d'appel à la non-reconnaissance lancé par le Conseil de sécurité. Jusqu'à présent, la RTCN n'a été reconnue comme Etat par aucun autre Etat ou organisation internationale que la Turquie. Elle n'a donc de relation diplomatique ou conventionnelle avec aucun autre Etat ou organisation internationale. Cependant, en vue du règlement du problème chypriote, les représentants de cette entité non-reconnue ont des contacts portant exclusivement sur ce sujet avec les Nations Unies et certains pays médiateurs comme les Etats-Unis. Elle est aussi autorisée à avoir ses bureaux de représentation non-diplomatiques dans plusieurs villes du monde, telles Bruxelles, Londres, Washington, New York, Islamabad et Abu Dhabi⁸³⁹.

Bien que la résolution 550 (1984) du Conseil de sécurité ait aussi mis en place une obligation de ne pas prêter aide ou assistance à la RTCN à côté de l'obligation de non-reconnaissance de cette entité, cela n'a pas empêché l'émergence d'une certaine mesure de relations et de coopération avec les chypriotes turcs, notamment dans le domaine commercial.

⁸³⁶ Résolution 367 (1975) du Conseil de sécurité adoptée le 12 mars 1975.

⁸³⁷ S/RES/541(1983).

⁸³⁸ S/RES/550(1984).

⁸³⁹ PEGG, Scott, *op. cit.*, p. 181.

Ainsi, en 1990, la RTCN avait des relations commerciales avec plus de 80 pays et son commerce extérieur s'élevait à 447 millions de dollars. Environ 78 % de ce commerce était destiné aux pays de la Communauté européenne, notamment le Royaume-Uni⁸⁴⁰. Le commerce direct des chypriotes turcs avec la Communauté européenne a continué jusqu'à l'arrêt *Anastasiou* de 1994 de la Cour de justice des Communautés européennes, laquelle a jugé que les certificats EUR 1 et les certificats phytosanitaires délivrés par les autorités chypriotes turques ne pouvaient pas être acceptés par les Etats membres de la Communauté⁸⁴¹. Après cet arrêt, les produits chypriotes turcs importés sans les certificats délivrés par les autorités habilitées par la République de Chypre étaient considérés comme des produits de pays tiers⁸⁴². Ils ne bénéficiaient plus des tarifs préférentiels et n'étaient plus compétitifs sur le marché européen. Ainsi, aujourd'hui, l'économie de la RTCN reste dépendante des échanges commerciaux avec la Turquie ainsi que des aides économiques de cette dernière.

Par ailleurs, aucun autre pays que la Turquie n'a de liaison aérienne directe avec le nord de Chypre, parce que les exigences de la Convention de Chicago sur l'aviation civile ne peuvent être remplies que par les autorités habilitées par le gouvernement reconnu de la République de Chypre⁸⁴³.

Il semble qu'en l'absence de sanctions spécifiques adoptées par le Conseil de sécurité, la RTCN souffre de sa position d'entité non-reconnue de l'île de Chypre et de la politique isolationniste du gouvernement reconnu de la République de Chypre à son égard. C'est pourquoi le 26 avril 2004, à la suite de l'échec du référendum sur la réunification des deux parties de l'île sur la base du plan Annan, en raison du rejet du plan par les chypriotes grecs, le Conseil des affaires générales de l'Union européenne a déclaré qu'il était prêt à mettre fin aux pratiques d'isolement imposées aux chypriotes turcs. Afin de faciliter la réunification de Chypre en encourageant le développement économique de la communauté chypriote turque, deux propositions de règlement sur le commerce avec les chypriotes turcs ont été préparés⁸⁴⁴. De la même manière, le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, a appelé tous les Etats à éliminer les restrictions et les barrières non-nécessaires qui causent l'isolement des chypriotes

⁸⁴⁰ *Ibid.*, p. 176.

⁸⁴¹ Affaire C-432/92, *Anastasiou I*, Recueil de jurisprudence 1994, p. I-03087.

⁸⁴² Voir à cet égard, *infra*, Chapitre 2, Section 2, Relations commerciales avec la RTCN.

⁸⁴³ Voir à cet égard, *infra*, Chapitre 2, Section 2, L'état des liaisons aériennes avec la RTCN.

⁸⁴⁴ COM(2004) 466, final 2004/0148 (ACC), p. 2. Voir à cet égard, *infra*, Chapitre 2, Section 2, Instruments commerciaux de l'UE pour mettre fin à l'isolement économique de Chypre nord.

turcs et empêchent leur développement économique, tout en considérant que cette politique serait en conformité avec les résolutions 541 (1983) et 550 (1984) du Conseil de sécurité⁸⁴⁵.

La situation de la RTCN représente un bon exemple d'entité visée par une obligation de non-reconnaissance pour laquelle le Conseil de sécurité n'a pas adopté de sanctions et de restrictions spécifiques dans le cadre d'une non-reconnaissance collective. Si l'absence de relations diplomatiques et conventionnelles avec cette entité est la conséquence normale de l'obligation de non-reconnaissance, ses difficultés pour établir des relations économiques et commerciales, ainsi que des liaisons aériennes avec d'autres pays, découlent de la politique d'isolement poursuivie contre elle par le Gouvernement la République de Chypre, qui profite à cet effet de sa position d'unique gouvernement internationalement reconnu de l'île dans les relations internationales⁸⁴⁶.

B. L'application de l'obligation de non-reconnaissance combinée avec des sanctions spécifiques adoptées dans le cadre d'une politique de non-reconnaissance collective

1. La non-reconnaissance de la présence de l'Afrique du sud en Namibie

Bien qu'il ne s'agisse pas d'un cas de non-reconnaissance d'Etat, mais de la non-reconnaissance de l'administration d'un territoire occupé par un Etat tiers, l'affaire de la Namibie présente une importance particulière dans le cadre de l'analyse du contenu de l'obligation de non-reconnaissance, parce qu'elle a offert au Conseil de sécurité des Nations Unies et à la Cour internationale de Justice l'occasion de formuler les implications de l'obligation de reconnaissance en détail⁸⁴⁷.

Par la résolution 2145 (XXI) du 27 octobre 1966, l'Assemblée générale des Nations Unies a révoqué le mandat de l'Afrique du sud sur la Namibie, qui avait été établi par la Société des Nations en 1920. Elle a en outre déclaré que l'Afrique du sud n'avait plus le droit d'administrer ce territoire dont la responsabilité revenait désormais aux Nations Unies. En 1967, l'Assemblée générale a fondé le Conseil pour le Sud-ouest africain, chargé d'administrer le territoire jusqu'à son indépendance⁸⁴⁸. Cependant, les autorités sud-africaines ont refusé de quitter la Namibie. La présence continue de l'Afrique du sud sur le territoire a été considérée

⁸⁴⁵ Rapport du Secrétaire général sur sa mission de bons offices à Chypre (S/2004/437), para. 93.

⁸⁴⁶ AKGUN, Mensur, TIRYAKI, Sylvia, *op. cit.*, pp. 35-36.

⁸⁴⁷ DUGARD, John, *Recognition and United Nations*, Cambridge, Grotius Publications, 1987, p. 117.

⁸⁴⁸ S/RES/2248 (S-V).

par le Conseil pour le sud-ouest africain comme un acte illégal et comme une occupation étrangère⁸⁴⁹.

Par une résolution du 12 août 1969, le Conseil de sécurité a déclaré que l'occupation continue du Territoire de Namibie par les autorités sud-africaines constituait une atteinte agressive à l'autorité de l'Organisation des Nations Unies, et a demandé à tous les Etats de s'abstenir de toute relation avec le Gouvernement sud-africain agissant prétendument au nom du Territoire de Namibie⁸⁵⁰.

Dans le paragraphe 2 de la résolution 276 du 30 janvier 1970, le Conseil de sécurité a déclaré que la présence continue des autorités sud-africaines en Namibie était illégale, et qu'en conséquence toutes les mesures prises par le Gouvernement sud-africain au nom de la Namibie ou en ce qui la concerne, après la cessation du Mandat, étaient illégales et invalides. Il a en outre demandé à tous les Etats, en particulier à ceux qui avaient des intérêts économiques et autres en Namibie, de s'abstenir de toutes relations avec le Gouvernement sud-africain qui seraient incompatibles avec le paragraphe 2 de cette résolution. Le Conseil de sécurité a enfin décidé de constituer un sous-comité *ad hoc*, lequel devait étudier, en consultation avec le Secrétaire-général, les moyens par lesquels les résolutions pertinentes du Conseil pouvaient être effectivement appliquées, conformément aux dispositions appropriées de la Charte, compte tenu du refus flagrant de l'Afrique du sud de se retirer de la Namibie. Ce dernier devait présenter ses recommandations à cet égard⁸⁵¹.

Le rapport du sous-comité *ad hoc*, rendu le 23 septembre 1971, contenait les recommandations suivantes en ce qui concerne les relations politiques⁸⁵² :

- (1) Demander à tous les Etats de s'abstenir de toutes relations – diplomatiques, consulaires ou autres – avec l'Afrique du sud qui peuvent impliquer la reconnaissance de l'autorité de l'Afrique du sud sur le Territoire de la Namibie.
- (2) Appeler les Gouvernements de tous les Etats maintenant des relations diplomatiques ou consulaires avec l'Afrique du sud à faire une déclaration formelle au Gouvernement de l'Afrique du sud pour préciser qu'ils ne reconnaissent pas l'autorité de l'Afrique du sud concernant la Namibie et qu'ils considèrent que la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie est illégale.

⁸⁴⁹ A/6897, 10 novembre 1967.

⁸⁵⁰ S/RES/269 (1969).

⁸⁵¹ S/RES/276 (1970).

⁸⁵² Rapport du sous-comité *ad hoc* établi conformément à la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité (S/9863 du 7 juillet 1970), p. 6.

(3) Appeler les Gouvernements de tous les Etats maintenant de telles relations à mettre fin aux représentations diplomatiques ou consulaires s'étendant à la Namibie, et rappeler les missions ou représentations diplomatiques ou consulaires résidant sur le Territoire.

S'agissant des relations économiques, le sous-comité *ad hoc* a recommandé d'appeler les Etats à s'assurer que les entités économiques sous leur contrôle mettent fin à toutes les transactions avec la Namibie et à tous les investissements en Namibie, à retirer toutes formes de soutien facilitant le commerce avec la Namibie, et à décourager leurs ressortissants d'investir en Namibie, *inter alia*, en retirant leur protection de tels investissements contre les réclamations d'un futur Gouvernement légal de Namibie⁸⁵³.

Il convient de remarquer que le sous-comité *ad hoc* n'a pas recommandé aux Etats de s'assurer que leurs ressortissants s'abstiennent de toute transaction commerciale avec la Namibie et de tout investissement en Namibie. Ayant le souci d'assurer une exécution effective des mesures proposées, il a plutôt recommandé aux Etats, à l'instar du comité consultatif établi par la Société des Nations dans l'affaire du Mandchoukouo, de décourager leurs ressortissants d'investir en Namibie et de retirer leur protection sur ces investissements⁸⁵⁴. Il est donc permis d'en déduire que les restrictions aux relations commerciales entre les personnes privées sont exclues du contenu de l'obligation de non-reconnaissance mise en place dans cette affaire⁸⁵⁵.

Par ailleurs, le sous-comité *ad hoc* sur la Namibie a recommandé la révision des traités bilatéraux et multilatéraux applicables à la Namibie et la création de passeports spéciaux en vue des voyages effectués en Namibie et par les Namibiens. Il convient de noter enfin que le sous-comité a recommandé de demander à la Cour internationale de Justice, en application de l'article 96 (1) de la Charte, un avis consultatif sur les conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité.

Le rapport du sous-comité *ad hoc* contenait également des notes de certains gouvernements et organisations internationales concernant leurs relations avec la Namibie⁸⁵⁶. Il ressort de ces notes que la Suède avait fermé son consulat honoraire à Windhoek trois semaines après la révocation du mandat par l'Assemblée générale. Les Pays-Bas ont fait de

⁸⁵³ *Loc. cit.*

⁸⁵⁴ *Ibid.*, p. 5.

⁸⁵⁵ BLIX, Hans M., *op. cit.*, pp. 668-669.

⁸⁵⁶ S/9863 du 7 juillet 1970.

même, un peu plus tard. Les Etats-Unis ont déclaré que, selon eux, depuis le 27 octobre 1966, l’Afrique du sud n’avait plus le pouvoir de conclure des traités internationaux pour la Namibie. L’Organisation internationale de travail a noté que, bien que l’Afrique du sud se soit retirée de l’organisation, elle considérait que les obligations découlant des conventions internationales de travail ratifiées au nom de la Namibie demeuraient applicables, et qu’elle continuait à demander des rapports sur l’application de ces conventions. Ces demandes n’étaient cependant plus adressées au Gouvernement de l’Afrique du sud depuis la fin du mandat.

Dans un communiqué de presse, les Etats Unis ont déclaré qu’ils ne reconnaissaient plus à l’Afrique du sud le droit d’administrer la Namibie, qu’ils décourageaient les investissements américains sur ce territoire, et qu’ils n’accorderaient pas leur protection, contre les réclamations d’un futur gouvernement légal de Namibie, aux investissements effectués par les ressortissants américains sur la base des droits obtenus de l’Afrique du sud depuis 1966⁸⁵⁷.

Par une résolution du 29 juillet 1970, le Conseil de sécurité a adopté les recommandations du sous-comité dans une forme non-contraignante⁸⁵⁸. Il a en outre demandé aux Etats de lui soumettre un rapport sur les mesures qu’ils allaient prendre pour la mise en œuvre de cette résolution, et a établi à cet effet un nouveau comité *ad hoc*. Par une autre résolution adoptée le même jour, suivant la même recommandation du sous-comité, le Conseil de sécurité a décidé de demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur les conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l’Afrique du sud en Namibie⁸⁵⁹.

Le 21 juin 1971, la Cour internationale de Justice a rendu son avis consultatif sur la Namibie. La Cour a conclu, dans la clause 2 de son dispositif, que « les Etats membres des Nations Unies [avaient] l’obligation de reconnaître l’illégalité de la présence de l’Afrique du sud en Namibie et le défaut de validité des mesures prises par elle au nom de la Namibie ou en ce qui la concerne, et de s’abstenir de tous actes et en particulier de toutes relations avec le Gouvernement sud-africain qui impliqueraient la reconnaissance de la légalité de cette présence et de cette administration, ou qui constitueraient une aide ou une assistance à cet égard »⁸⁶⁰.

⁸⁵⁷ Communiqué de presse du Department d’Etat américain, n° 269 (1970).

⁸⁵⁸ S/RES/283 (1970).

⁸⁵⁹ S/RES/284 (1970).

⁸⁶⁰ *C.I.J. Rec.* 1970, p. 58, para. 133.

En ce qui concerne le contenu de l'obligation de non-reconnaissance, la Cour a d'abord précisé qu'elle se bornait à exprimer un avis consultatif sur les rapports avec le Gouvernement sud-africain, lesquels, en vertu de la Charte des Nations Unies et du droit international général, devaient être considérés comme incompatibles avec la déclaration d'illégalité et d'invalidité formulée au paragraphe 2 de la résolution 276 (1970), parce qu'ils pouvaient impliquer une reconnaissance du caractère légal de la présence de l'Afrique du sud en Namibie.

La Cour a ensuite considéré que les Etats membres des Nations Unies étaient tenus de ne pas établir avec l'Afrique du sud de relations conventionnelles dans tous les cas où l'administration sud-africaine prétendrait agir au nom de la Namibie ou en ce qui la concerne. S'agissant des traités bilatéraux en vigueur, les Etats membres devaient s'abstenir d'invoquer ou d'appliquer les traités ou dispositions des traités conclus par l'Afrique du sud au nom de la Namibie ou en ce qui la concerne qui nécessiteraient une coopération gouvernementale active. Pour ce qui est des traités multilatéraux, la même règle ne pouvait s'appliquer à certaines conventions générales, comme les conventions de caractère humanitaire. Les Etats membres devaient s'abstenir d'accréditer auprès de l'Afrique du sud des missions diplomatiques ou des missions spéciales dont la juridiction s'étendrait au territoire de la Namibie. Ils devaient en outre s'abstenir d'envoyer des agents consulaires en Namibie et rappeler ceux qui s'y trouvaient déjà. Ils devaient également signifier aux autorités sud-africaines qu'en entretenant des relations diplomatiques ou consulaires avec l'Afrique du sud, ils n'entendaient pas reconnaître par là son autorité sur la Namibie. Les Etats membres avaient aussi l'obligation de ne pas entretenir avec l'Afrique du sud agissant au nom de la Namibie ou en ce qui la concerne des rapports ou des relations de caractère économique ou autre qui seraient de nature à affermir l'autorité de l'Afrique du sud dans le territoire⁸⁶¹.

La Cour a précisé cependant que la non-reconnaissance de l'administration sud-africaine dans le territoire ne devait pas avoir pour conséquence de priver le peuple namibien des avantages qu'il pouvait tirer de la coopération internationale. En particulier, alors que les mesures prises officiellement par le Gouvernement sud-africain au nom de la Namibie ou en ce qui la concerne après la cessation du mandat étaient illégales et nulles, cette nullité ne saurait, selon la Cour, s'étendre à des actes comme l'inscription des naissances, mariages ou décès à

⁸⁶¹ *Ibid.*, pp. 55-56, para. 122-124.

l'état civil, dont on ne pourrait méconnaître les effets qu'au détriment des habitants du territoire⁸⁶².

Quant aux Etats non-membres des Nations Unies, selon la CIJ, même si ces derniers n'étaient pas tenus de participer à une action positive à l'égard de la Namibie, ils étaient néanmoins obligés de ne pas reconnaître la légalité de la présence de l'Afrique du sud en Namibie et d'agir conformément aux décisions des Nations Unies à cet égard, parce que la cessation du mandat et la déclaration de l'illégalité de la présence sud-africaine en Namibie étaient opposables *erga omnes* à tous les Etats⁸⁶³.

Une attention particulière doit être accordée au fait que dans cet avis consultatif, la CIJ a examiné le contenu de l'obligation de non-reconnaissance découlant non-seulement du droit international général mais aussi de la Charte des Nations Unies dans le contexte spécifique de l'affaire. Ainsi, lorsque la Cour affirme que les Etats ont l'obligation « de ne pas entretenir avec l'Afrique du Sud agissant au nom de la Namibie ou en ce qui la concerne des rapports ou des relations de caractère économique ou autre qui seraient de nature à affermir l'autorité de l'Afrique du Sud dans le territoire », elle semble se fonder plutôt sur les dispositions du paragraphe 5 de la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité que sur l'obligation coutumière de non-reconnaissance⁸⁶⁴. En effet, s'abstenir des actes de nature à affermir l'autorité de l'Afrique du sud relève de l'obligation de ne pas prêter aide ou assistance et dépasse l'étendue de l'obligation de non-reconnaissance.

Une analyse aussi extensive du contenu de l'obligation de non-reconnaissance n'est pas partagée par tous les juges. Ainsi, le juge Petrán estime dans son opinion individuelle que les Etats doivent considérer la révocation du mandat comme un fait acquis et sont tenus de ne pas reconnaître à l'Afrique du sud le droit de continuer à administrer la Namibie. Il continue comme suit :

« La question est donc de savoir quel comportement cette obligation de non-reconnaissance impose comme telle aux Etats. La réponse doit être recherchée dans le droit coutumier comme reflété par la pratique établie des Etats... Le terme même de non-reconnaissance implique non pas une action positive mais l'abstention d'actes signifiant la reconnaissance. La reconnaissance exclut donc avant tout les relations diplomatiques, ainsi que les déclarations formelles et actes de courtoisie par lesquels la reconnaissance

⁸⁶² *Ibid.* p. 56, para. 125.

⁸⁶³ *Loc. cit.*, para. 126.

⁸⁶⁴ BOLLECKER, Brigitte, *op. cit.*, p. 325.

s'exprime normalement. Toutefois, si la notion de non-reconnaissance exclut les contacts officiels et spectaculaires au plus haut niveau, l'usage ne semble pas être le même sur le plan administratif, des impératifs d'ordre pratique ou humanitaire pouvant justifier certains contacts ou certaines formes de coopération. Une optique analogue paraît régner en matière d'accords internationaux. Alors que la non-reconnaissance semble ne pas permettre la conclusion en règle de traités entre gouvernements, des accords entre administrations, par exemple postales ou ferroviaires, sont jugés possibles »⁸⁶⁵.

Le juge Petrán conclut que « dans le droit international d'aujourd'hui, la non-reconnaissance n'a d'effets négatifs obligatoires que pour un secteur très restreint d'actes gouvernementaux de caractère plutôt symbolique »⁸⁶⁶. Selon lui, « au delà de ce domaine restreint, il ne peut exister d'obligations pour les Etats de réagir contre la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie que si ces obligations se fondent sur une autre base juridique que le simple devoir de ne pas reconnaître le droit de l'Afrique du sud de continuer à administrer le territoire. Pareil fondement ne saurait être recherché que dans les résolutions du Conseil de sécurité [...] »⁸⁶⁷. Il constate à cet égard que la résolution 276 (1970), et *a fortiori* la résolution 283 (1970), adoptées par le Conseil de sécurité, semblaient dépasser le terrain des effets obligatoires de la simple non-reconnaissance. En effet, la demande faite aux Etats par ces résolutions de limiter ou d'arrêter les relations commerciales ou industrielles de leurs ressortissants avec le territoire de la Namibie appartient à un autre domaine que la non-reconnaissance, l'obligation de non-reconnaissance ne comportant comme effet nécessaire que l'abstention d'actes gouvernementaux d'un certain type. L'éminent juge estime que ces résolutions mettent en place, par ces demandes, des mesures actives de pression contre l'Afrique du sud. Cependant, il considère que puisque ces résolutions n'ont pas été adoptées sous le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, il ne peut s'agir que de recommandations qui n'ont pas de force obligatoire⁸⁶⁸.

Par ailleurs, le juge Dillard, dans son opinion individuelle, note que la clause 2 du dispositif de l'avis paraît se fonder, pour une bonne part au moins, sur les principes de la non-reconnaissance en droit international, et qu'elle est ainsi en harmonie avec la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, qui invoque, selon lui, une obligation négative de s'abstenir et non pas une obligation positive d'adopter des mesures concrètes. Il affirme ensuite que la doctrine de la non-reconnaissance n'est pas rigide au point d'interdire en toutes circonstances

⁸⁶⁵ *C.I.J. Rec.* 1970, opinion individuelle du juge Petrán, p. 134.

⁸⁶⁶ *Loc. cit.*

⁸⁶⁷ *Ibid.* pp. 134-135.

⁸⁶⁸ *Ibid.* pp. 135-136.

toutes relations intergouvernementales. Il ajoute ce qui suit : « même lorsqu'il en est fait application à des gouvernements et des Etats non-reconnus mais qui administrent en fait le territoire considéré, la doctrine permet une certaine souplesse d'application à certains échelons, là où des relations n'impliquent pas nécessairement que la légitimité soit reconnue. Dans certaines circonstances, il est essentiel de maintenir des relations limitées [...] »⁸⁶⁹. Au titre de ces relations limitées, il donne les exemples d'une épidémie éclatant sur le territoire contrôlé par une entité non-reconnue et nécessitant une coopération gouvernementale, et d'un avion officiel d'un Etat non-reconnaisant devant faire un atterrissage forcé sur ce territoire⁸⁷⁰.

En ce qui concerne les actes adoptés par l'Afrique du sud au nom de la Namibie ou en ce qui la concerne, la Cour considère dans l'avis consultatif que toutes les mesures officiellement prises par l'Afrique du Sud au nom de la Namibie ne doivent pas être reconnues par les Etats membres des Nations Unies, sauf celles dont la non-reconnaissance ne pourrait entraîner des conséquences négatives que pour les habitants de la Namibie. A ce sujet, adoptant une interprétation différente de la théorie des nullités, le Juge Petrén affirme que « le devoir pour les Etats de ne pas reconnaître le droit de l'Afrique du sud de continuer à administrer la Namibie n'entraîne pas l'obligation de refuser tout caractère légal aux mesures ou décisions prises par les autorités sud-africaines en ce qui concerne la Namibie ou ses habitants »⁸⁷¹. Il note dans un autre passage de son opinion dissidente que « l'effet légal à attribuer aux décisions des autorités judiciaires et administratives d'un Etat ou d'un Gouvernement non-reconnu dépend des considérations humaines et des besoins pratiques »⁸⁷². Le juge Dillard refuse aussi une application automatique de la doctrine des nullités et signale que « la maxime *ex injuria jus non oritur* n'est pas stricte au point d'ôter à des tiers agissant de bonne foi toute possibilité d'acquérir des droits »⁸⁷³.

Quant aux Etats non-membres, étant donné que les mesures adoptées par le Conseil de sécurité ne leur sont pas opposables, la Cour estimait qu'ils n'avaient pas l'obligation de participer à une action positive contre la présence de l'Afrique du sud en Namibie, mais qu'ils devaient refuser de reconnaître la légalité de cette situation et agir conformément aux décisions

⁸⁶⁹ C.I.J. Rec. 1970, opinion individuelle du juge Dillard, pp. 165-166.

⁸⁷⁰ *Ibid.*, pp. 166-167.

⁸⁷¹ C.I.J. Rec. 1970, opinion individuelle du juge Petrén, p. 135.

⁸⁷² *Ibid.*, p. 134.

⁸⁷³ C.I.J. Rec. 1970, opinion individuelle du juge Dillard, p. 167.

des Nations Unies à cet égard. La Cour semble donc considérer en fait que seule l'obligation de non-reconnaissance coutumière s'impose aux Etats non-membres.

Malgré le contexte particulier de l'avis consultatif et les spécificités de l'affaire namibienne, la liste des actes incompatibles avec l'obligation de non-reconnaissance présentée par la CIJ dans l'avis consultatif sur la Namibie ainsi que les explications données par les juges dans les opinions individuelles présentent un intérêt particulier pour notre recherche, d'autant plus qu'il n'existe pas d'instrument juridique spécifique qui explicite exhaustivement le contenu de l'obligation de non reconnaissance.

Cet avis consultatif atteste que l'étendue des mesures découlant de l'obligation de non-reconnaissance reste assez restreinte en droit international général. Si le Conseil de sécurité peut spécifier des mesures à adopter à l'égard d'une entité non-reconnue, l'obligation de non-reconnaissance coutumière ne vise que les relations qui impliquent la reconnaissance de l'entité non-reconnue. Certaines relations informelles et la reconnaissance de certains actes de l'entité non-reconnue sont également possibles pour des raisons humanitaires et les besoins pratiques.

2. La non-reconnaissance de la Rhodésie du sud

Le 11 novembre 1965, le régime raciste de la Rhodésie du sud a déclaré son indépendance du Royaume-Uni, qui était, jusque-là, la puissance administrante de ce territoire non-autonome. Cette déclaration d'indépendance, proclamée par le gouvernement de la minorité blanche de la Rhodésie, a été condamnée et déclarée invalide par le Conseil de sécurité, qui a appelé les Etats à ne pas reconnaître cette entité illégale, et à ne pas entretenir avec elle de relations diplomatiques ou autres⁸⁷⁴. Le Conseil de sécurité a par la suite adopté une série des sanctions économiques contraignantes sous l'article 41 de la Charte des Nations Unies⁸⁷⁵.

Par la résolution 253 du 29 mai 1968, le Conseil de sécurité a adopté de nouvelles sanctions contraignantes contre la Rhodésie du sud⁸⁷⁶. Cette politique de sanctions contenait notamment l'interdiction de toute importation et exportation, toute transaction commerciale et de tout transport de marchandises avec la Rhodésie par les ressortissants des Etats membres, à l'exception des fournitures ayant un objet strictement médical, du matériel d'enseignement, des matériaux d'information, et dans des circonstances humanitaires spéciales, des denrées

⁸⁷⁴ S/RES/216 (1965).

⁸⁷⁵ S/RES/232 (1966).

⁸⁷⁶ S/RES/253(1968).

alimentaires. Les Etats devaient empêcher l'entrée sur leurs territoires de toute personne titulaire d'un passeport de la Rhodésie du sud ou porteuse d'un prétendu passeport délivré par le régime illégal ou en son nom, sauf dans des situations humanitaires particulières. Les compagnies aériennes des autres Etats ne devaient pas avoir de liaisons avec la Rhodésie ni de correspondances avec les compagnies aériennes rhodésiennes. En outre, des mesures pour empêcher l'émigration des personnes vers la Rhodésie devaient être prises. La nécessité du retrait de toute représentation consulaire ou commerciale était également soulignée.

La proclamation d'une république par la Rhodésie du sud le 2 mars 1970 a été condamnée par la résolution 277 du Conseil de sécurité du 18 mars 1970⁸⁷⁷. Dans cette résolution adoptée sous le chapitre VII de la Charte, le Conseil de sécurité a décidé que les Etats membres devaient s'abstenir de reconnaître le régime illégal et de lui fournir toute assistance. Il a en outre demandé aux Etats membres de prendre sur le plan national des mesures appropriées pour assurer qu'aucun acte accompli par les représentants ou des institutions du régime illégal de la Rhodésie du sud ne serait reconnu, sur le plan officiel ou sur un autre plan, y compris pour ce qui est des décisions judiciaires, par les organes compétents de leur Etat. Condamnant les politiques des Gouvernements sud-africains et portugais, qui continuaient à avoir des relations politiques, économiques, militaires et autres avec le régime illégal, le Conseil de sécurité a aussi décidé que les Etats membres devaient immédiatement rompre toutes les relations diplomatiques, consulaires, commerciales, militaires et autres qu'ils pourraient avoir avec le régime illégal de la Rhodésie du sud, et mettre fin à toute représentation qu'ils maintenaient sur le territoire. Le Conseil de sécurité a par ailleurs invité les Etats membres à suspendre le régime illégal de la Rhodésie du sud de la qualité de membre au sein des institutions spécialisées des Nations Unies et d'autres organisations internationales et de rejeter toute demande de ce régime visant à acquérir cette qualité. Il a également demandé aux Etats membres d'interrompre immédiatement le service de tout moyen de transport existant à destination ou en provenance de la Rhodésie du sud.

Globalement, les Etats membres se sont conformés aux sanctions adoptées par le Conseil de sécurité à l'égard de la Rhodésie du sud en refusant immédiatement de reconnaître son indépendance. Certains Etats, comme la Suède, ont fermé leur consulat sur le territoire de la Rhodésie du sud à la suite de la déclaration d'indépendance. Certains autres, tels les Etats-Unis, la France, les Pays-Bas, le Norvège et la Suisse, ont fermé leur consulat, après la demande

⁸⁷⁷ S/RES/277 (1970).

contraignante formulée à cet égard par le Conseil de sécurité dans la résolution du 18 mars 1970. Seuls l'Afrique du sud et le Portugal ont maintenu des relations consulaires avec le régime illégal. Les Etats ont aussi pris des mesures pour empêcher des relations commerciales et autres, en adoptant parfois des législations spéciales à cet effet⁸⁷⁸.

Le rapport du Secrétaire-général du 28 août 1968 indique que les Etats ont respecté dans une large mesure la demande du Conseil de sécurité d'empêcher l'entrée des personnes portant un passeport rhodésien sur leur territoire⁸⁷⁹. Certains Etats, à l'instar du Myanmar, de l'Inde, du Kenya et de l'URSS, ont également coupé les communications postales, télégraphiques et téléphoniques avec la Rhodésie du sud, même si cela n'avait pas été demandé par le Conseil de sécurité⁸⁸⁰.

A la suite de la déclaration d'indépendance, le Royaume-Uni a repris le pouvoir de conclure des traités internationaux pour le territoire de la Rhodésie, et le régime illégal a été empêché d'entrer en relations conventionnelles. Ainsi, la signature de la délégation rhodésienne à l'acte final de la conférence des plénipotentiaires de l'Union internationale de télécommunication, qui a eu lieu le 12 novembre 1965, à savoir le lendemain de la déclaration d'indépendance, a été annulée par le conseil administratif de l'organisation⁸⁸¹.

Force est de constater que les mesures adoptées contre la Rhodésie du sud sont beaucoup plus sévères et compréhensives que celles adoptées dans les précédents cas de non-reconnaissance collective. En effet, même le commerce entre les personnes privées et le transport des personnes et des marchandises ont été prohibés concernant la Rhodésie. L'attitude de la communauté internationale contre le régime illégal de la Rhodésie du sud dans le cadre des sanctions collectives non-violentes a donc dépassé largement le contenu ordinaire de l'obligation de non-reconnaissance coutumière⁸⁸². En effet, dans ce cas d'espèce, les mesures exigées par l'obligation de non-reconnaissance ont été complétées par des sanctions économiques et d'autres restrictions sur les relations informelles et entre les personnes privées afin d'isoler l'entité illégale proclamée par le régime raciste de la Rhodésie du sud⁸⁸³.

⁸⁷⁸ BLIX, Hans M., *op. cit.*, p. 674.

⁸⁷⁹ S/8786.

⁸⁸⁰ *Ibid.*, les rapports du Myanmar, de l'Inde, du Kenya et de l'URSS.

⁸⁸¹ BLIX, Hans M., *op. cit.*, p. 675.

⁸⁸² *Ibid.*, p. 676.

⁸⁸³ GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *op. cit.*, p. 297.

Il ressort de ces précédents que l'obligation de non-reconnaissance ne relève pas seulement d'un comportement symbolique consistant en un refus formel de reconnaissance à une entité, mais elle demande aussi l'abstention de tout acte qui peut impliquer le statut étatique de l'entité non-reconnue⁸⁸⁴. Cependant, il faut préciser que l'obligation de non-reconnaissance ne se résume pas à une application ordinaire de la théorie de la reconnaissance implicite. En effet, la reconnaissance implicite peut s'accommoder de tout acte pourvu qu'il soit accompagné d'une déclaration rejetant tout doute de reconnaissance implicite, alors que l'obligation de non-reconnaissance demande aux Etats d'éviter strictement tout acte ou relation susceptible de présumer la reconnaissance du statut prétendu par l'entité non-reconnue. Appliquée ainsi, l'obligation de non-reconnaissance consiste plutôt en une obligation d'abstention active⁸⁸⁵.

L'obligation de non-reconnaissance constitue *per se* un certain degré de pression sur l'entité non-reconnue. Cependant, les restrictions au-delà des actes et des relations qui impliquent le statut étatique de l'entité non-reconnue dépassent le contenu propre de l'obligation de non-reconnaissance coutumière, et relèvent de l'obligation de ne pas prêter aide ou assistance⁸⁸⁶. Ce type de restrictions plus larges doit être formulé en tant que sanctions par le Conseil de sécurité. En tous les cas, il est possible d'affirmer que, même en l'absence de sanctions adoptées par le Conseil de sécurité, le contenu et les conséquences de l'obligation de non-reconnaissance restent plus lourds que ceux d'une politique de non-reconnaissance discrétionnaire.

⁸⁸⁴ CHRISTAKIS, Théodore, « L'obligation de non-reconnaissance des situations créées par le recours illicite à la force ou d'autres actes enfreignant des règles fondamentales » in TOMUSCHAT, Christian/THOUVENIN, Jean-Marc (eds.), *Fundamental Rules of International Legal Order : Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, Leiden, 2006, pp. 146.

⁸⁸⁵ TALMON, Stefan, "The Duty not to 'Recognize as Lawful' a Situation Created by the Illegal Use of Force or Other Serious Breaches of a *Jus Cogens* Obligation : an Obligation without Real Substance?" in TOMUSCHAT, Christian/THOUVENIN, Jean Marc (eds.), *Fundamental Rules of International Legal Order : Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, Leiden, 2006, pp. 111-112 ; CHRISTAKIS, Théodore, *op. cit.*, pp. 146-147.

⁸⁸⁶ TALMON, Stefan, *op. cit.*, pp. 118-119.

Chapitre 2. La conduite des relations internationales avec une entité obligatoirement non-reconnue

Le cadre général du contenu de l'obligation de non-reconnaissance étant esquissé dans le chapitre précédent, il convient maintenant d'examiner en détail les effets de l'obligation de non-reconnaissance sur les relations de l'entité non-reconnue. Comme indiqué précédemment, les Etats doivent s'abstenir de toute relation avec l'entité illégale qui pourrait impliquer la reconnaissance de la prétention du statut étatique de cette dernière. Dans cette optique, et en se basant sur la pratique étatique, les relations officielles et formelles d'une entité visée par une obligation de non-reconnaissance (Section 1), et ses relations officieuses et informelles (Section 2) seront traitées successivement.

Section 1. Les relations officielles et formelles et l'obligation de non-reconnaissance

Il serait opportun d'examiner d'une part les relations officielles et formelles bilatérales (I), et d'autre part les relations officielles et formelles multilatérales avec une entité obligatoirement non-reconnue (II).

I. Les relations officielles bilatérales avec une entité obligatoirement non-reconnue

Les relations conventionnelles (A) et les relations diplomatiques et consulaires (B) de l'entité visée par une obligation de non-reconnaissance seront examinées successivement.

A. Les relations conventionnelles et l'obligation de non-reconnaissance

L'obligation de ne pas établir des relations conventionnelles avec l'entité illégale est une des conséquences les plus évidentes de l'obligation de non-reconnaissance, puisqu'un accord ou traité conclu avec l'entité non-reconnue implique sans aucun doute la reconnaissance de cette dernière en établissant un lien fort avec elle.

Déjà dans l'affaire du Mandchoukouo, il y avait une obligation de ne pas entretenir de relations conventionnelles avec l'entité obligatoirement non-reconnue. En effet, la circulaire du 7 juin 1933 du Comité consultatif sur le Mandchoukouo établi, par l'Assemblée générale de la Société des Nations pour la mise en œuvre de la non-reconnaissance du Mandchoukouo, posait l'interdiction d'établir des relations conventionnelles avec l'Etat de Mandchoukouo. La première partie de cette circulaire détaillait pour chaque catégorie de convention internationale les mesures que les Etats membres de la Société des nations pouvaient prendre conformément à la recommandation de l'Assemblée en cas de demande d'adhésion du Mandchoukouo⁸⁸⁷.

L'obligation de ne pas avoir de relations conventionnelles avec le Mandchoukouo a généralement été respectée par les Etats, sauf par l'URSS qui a dû signer avec cette entité non-reconnue un accord relatif au fleuve frontière *Amour* le 4 septembre 1934, et un autre accord relatif au chemin de fer chinois le 23 mars 1935⁸⁸⁸, sans pour autant lui accorder sa reconnaissance *de jure*. En outre, certains accords techniques, notamment des accords prévoyant la coopération avec les autorités postales du Mandchoukouo, ont été conclus avec les

⁸⁸⁷ Texte reproduit in SALMON, Jean, *op. cit.*, p. 74.

⁸⁸⁸ CHARPENTIER, Jean, *op. cit.*, p. 167.

autorités du Mandchoukouo par divers Etats⁸⁸⁹. Ces accords devraient sans doute être considérés comme un fléchissement exceptionnel de l'obligation de non-reconnaissance qui s'accommode à certaines relations utiles pour les besoins pratiques des parties⁸⁹⁰.

Dans l'affaire de la Rhodésie du sud, le Conseil de sécurité a demandé aux Etats membres par la résolution 217 (1965) de n'entretenir avec la Rhodésie du sud aucune relation diplomatique ou autre⁸⁹¹. Suivant la demande du Conseil de sécurité, les Etats et les organisations internationales se sont abstenus d'avoir des relations conventionnelles avec le régime raciste. Ainsi, par la résolution 559 adoptée par son Conseil d'administration, l'Union internationale des télécommunications a décidé de refuser « tout prétendu instrument de ratification ou d'adhésion qui lui serait remis par le régime illégal existant de la Rhodésie ou en son nom », et a chargé le Secrétaire général « de supprimer les signatures apposées par l'ancienne délégation de la Rhodésie sur l'exemplaire de la Convention de Montreux de 1965 et ses Protocoles »⁸⁹².

Dans son avis consultatif sur la Namibie, la Cour internationale de Justice (CIJ) a considéré que les Etats membres des Nations Unies étaient tenus de ne pas établir avec l'Afrique du sud des relations conventionnelles dans tous les cas où l'administration sud-africaine prétendrait agir au nom de la Namibie ou en ce qui la concerne. Cette obligation concernait aussi les traités en vigueur, parce que les Etats membres devaient s'abstenir d'invoquer ou d'appliquer les traités ou les dispositions des traités conclus par l'Afrique du sud au nom de la Namibie ou en ce qui la concernait qui nécessiteraient une coopération gouvernementale active.

En somme, il ne fait pas doute que l'obligation de non-reconnaissance exclut en principe toute relation conventionnelle avec l'entité non-reconnue, sauf exceptionnellement pour des considérations humanitaires et des besoins pratiques.

B. Les relations diplomatiques et consulaires et l'obligation de non-reconnaissance

L'interdiction d'établissement des relations diplomatiques avec une entité obligatoirement non-reconnue est traditionnellement une des composantes essentielles et

⁸⁸⁹ BLIX, Hans M., *op. cit.*, pp. 658-659.

⁸⁹⁰ VERHOEVEN, Joe, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine : les relations publiques internationales*, Paris, Pedone, 1975, p. 394.

⁸⁹¹ S/RES/217 (1965).

⁸⁹² Nations Unies, *Annuaire Juridique*, 1966, p. 176.

indispensables de l'obligation de non-reconnaissance. La pratique étatique confirme l'incompatibilité absolue des relations diplomatiques avec l'obligation de non-reconnaissance.

Ainsi, l'appel du Conseil de sécurité dans la résolution 217 (1965) à ne pas entretenir avec l'autorité illégale de la Rhodésie du sud de relations diplomatiques ou autre⁸⁹³ a été respecté par les Etats. Seuls l'Afrique du sud et le Portugal ont continué à maintenir des relations diplomatiques avec la Rhodésie du sud gouvernée par le régime raciste⁸⁹⁴, s'attirant ainsi la condamnation du Conseil de sécurité⁸⁹⁵. Dans son avis consultatif sur la Namibie, la Cour internationale de Justice a affirmé l'obligation des Etats de « s'abstenir d'accréditer auprès de l'Afrique du sud des missions diplomatiques ou des missions spéciales dont la juridiction s'étendrait au territoire de la Namibie »⁸⁹⁶. Les bantoustans de l'Afrique du sud n'ont pas réussi à nouer des relations diplomatiques avec les Etats qui ont suivi l'appel de l'Assemblée générale à cet égard⁸⁹⁷, mis à part les représentants envoyés par le Ciskei et le Bothuthatswana en Israël afin d'établir des contacts⁸⁹⁸. De la même manière, aucun Etat n'a établi des relations diplomatiques avec la République turque de Chypre nord (RTCN), à l'exception de la Turquie, dont l'échange d'ambassadeur avec la RTCN a été condamné par le Conseil de sécurité⁸⁹⁹.

Les contacts officiels de haut niveau avec l'entité illégale sont donc incompatibles avec l'obligation de non-reconnaissance. C'est ainsi que le Département d'Etat américain a refusé de faire une demande d'extradition auprès des autorités rhodésiennes pour une personne recherchée par la justice américaine, et qui résidait en Rhodésie, en considérant que cela impliquerait la reconnaissance du régime illégal de la Rhodésie du sud⁹⁰⁰.

De même, l'octroi d'un visa par les autorités américaines à Ian Smith et les autres membres de Conseil exécutif rhodésien ainsi que la visite de ces derniers aux Etats Unis sur l'invitation d'un groupe de sénateurs ont attiré la réaction de la communauté internationale⁹⁰¹. Même si le Gouvernement américain a justifié cette visite comme un effort pour contribuer au

⁸⁹³ S/RES 217 (1965).

⁸⁹⁴ DUGARD, John, *Recognition and United Nations*, Cambridge, Grotius Publications, 1987, p. 91.

⁸⁹⁵ S/RES/277 (1970), résolution 277 (1970) du Conseil de sécurité du 18 mars 1970.

⁸⁹⁶ Avis consultatif de la CIJ sur la Namibie, *C.I.J. Rec.* 1970, p. 58, § 123.

⁸⁹⁷ CHRISTAKIS, Théodore, *op. cit.*, p. 149.

⁸⁹⁸ BONNOT, Maurice, *op. cit.*, p. 166.

⁸⁹⁹ Résolution 550 (1984) du Conseil de sécurité.

⁹⁰⁰ NASH Marian Lloyd (eds), *Digest of United States Practice in International Law*, Washington, US Government Printing Office, 1983, pp. 436-437.

⁹⁰¹ GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *op. cit.*, p. 320.

règlement de la question rhodésienne, le Conseil de sécurité des Nations Unies l'a notée avec regret et inquiétude par la résolution 437 (1978)⁹⁰², en la considérant en contradiction avec sa résolution 253 (1968). Cette dernière résolution demandait aux Etats d'empêcher l'entrée sur leur territoire de toute personne titulaire d'un passeport de la Rhodésie du sud et dont ils auraient des raisons de penser qu'elle favorise les activités illicites du régime illégal⁹⁰³. L'Union soviétique, l'Inde et le groupe d'Etats africains, qui constituaient la majorité au Conseil de sécurité, ont considéré que l'acceptation de cette visite constituait une grave violation de la résolution 253 (1968), et offrait à Ian Smith l'occasion de promouvoir son gouvernement⁹⁰⁴. La France⁹⁰⁵ et le Canada⁹⁰⁶, tout en reconnaissant les bonnes intentions des autorités américaines, ont aussi estimé que cette visite n'était pas compatible avec la résolution 253 (1968). Même si, à son retour en Rhodésie, Ian Smith avait déclaré que sa réception par les responsables politiques de haut niveau, y compris le Secrétaire d'Etat américain, constituait la reconnaissance *de facto* du gouvernement rhodésien par les Etats-Unis, le gouvernement américain a refusé une quelconque reconnaissance du régime illégal, qui aurait été impliqué par cette visite⁹⁰⁷.

En ce qui concerne les relations consulaires, elles semblent être considérées incompatibles avec l'obligation de non-reconnaissance dans la pratique récente, même si la pratique en la matière n'a pas été assez claire au début. En effet, dans l'affaire du Mandchoukouo, le Comité consultatif concernant la non-reconnaissance du Mandchoukouo considérait, dans sa circulaire du 7 juin 1933, que les Etats pouvaient, sans contrevenir à leurs obligations, « pourvoir, le cas échéant, au remplacement de leurs consuls en fonction en Mandchourie » ; car, selon lui, « l'envoi de consul [...] n'impliqu[ait] pas la reconnaissance du Mandchoukouo, ces agents étant désignés pour tenir leurs gouvernements au courant et pour la protection de leurs nationaux ». Le Comité consultatif invita cependant les gouvernements à rappeler à leurs consuls que « notamment dans les contrats que leurs fonctions les amèner[ai]ent à établir à cette fin, ils d[evai]ent éviter, autant qu'il [était] possible, tout acte qui pourrait être interprété comme constituant une déclaration expresse ou implicite qu'ils considér[ai]ent les

⁹⁰² S/RES/437(1978)

⁹⁰³ S/RES/253(1968)

⁹⁰⁴ SCOR 33^{ème} année, 2090^{ème} réunion, §§ 6, 36, 37, 41, 73-75, 101-104.

⁹⁰⁵ *Ibid.* § 109.

⁹⁰⁶ *Ibid.* § 46-48.

⁹⁰⁷ SCOR 33^{ème} année, 2090^{ème} réunion, para 30.

autorités établies en Mandchourie comme le gouvernement légitime du pays »⁹⁰⁸. Plusieurs Etats ont donc maintenu leur consulat en Mandchoukouo. Ce dernier a aussi établi un consulat à Hambourg⁹⁰⁹. L'Union soviétique a également accepté l'*exequatur* présenté par le consul du Mandchoukouo, sans accepter que cela implique la reconnaissance *de jure* de cette entité⁹¹⁰.

Cependant, dans les affaires postérieures relatives à l'obligation de non-reconnaissance, les relations consulaires ont été exclues. Ainsi, aucun consul n'a été envoyé dans les bantoustans et à la RTCN, malgré l'absence d'une demande expresse et contraignante formulée par le Conseil de sécurité à cet égard⁹¹¹.

S'agissant de la non-reconnaissance de la Rhodésie du sud, cette affaire reste ambiguë en ce qui concerne les relations consulaires. Certains Etats ont rappelé leurs consuls qui se trouvaient en Rhodésie du sud juste après la déclaration d'indépendance du gouvernement de Ian Smith⁹¹². En revanche, certains autres Etats ont attendu, pour rappeler leurs consuls en Rhodésie, la résolution 277 (1970), qui demandait aux Etats, d'une manière contraignante, de rompre immédiatement les relations diplomatiques, consulaires, commerciales, militaires et autres avec le régime illégal. Se pose alors la question de savoir si l'absence des relations consulaires avec une entité non-reconnue est demandée par l'obligation de non-reconnaissance coutumière⁹¹³. Mme Gowland-Debbas suggère à cet égard de faire une distinction entre l'établissement de nouvelles relations consulaires et le maintien des relations consulaires existantes avec une entité non-reconnue. Cette auteure soutient que l'appel du Conseil de sécurité à la rupture des relations consulaires avec la Rhodésie du sud dans la résolution 277 (1970) doit être considéré comme une mesure de sanction adoptée contre l'entité illégale sous le chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Selon elle, le maintien des relations consulaires avec la Rhodésie du sud serait compatible avec l'obligation de non-reconnaissance en droit international général, car il s'inscrit dans la continuation des relations consulaires conformément à l'*exequatur* accordé par la Reine avant la déclaration d'indépendance de

⁹⁰⁸ Texte reproduit in SALMON, Jean, *op. cit.*, p. 74.

⁹⁰⁹ ROUSSEAU, Charles, *Droit international public. Tome III. Les compétences*, Paris, Sirey, 1977, p. 520.

⁹¹⁰ TURNS, David, *op. cit.*, p. 123.

⁹¹¹ CHRISTAKIS, Théodore, *op. cit.*, p. 149.

⁹¹² *Ibid.*, p. 522. Voir à cet égard, *supra*, Partie II, Chapitre 2, Section 2, La non-reconnaissance de la Rhodésie du sud.

⁹¹³ GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *op. cit.*, p. 299.

1965⁹¹⁴. C'est ce qui ressortirait d'ailleurs de la réponse du représentant américain au Comité spécial sur la Rhodésie s'agissant de la critique du représentant soviétique relatif au maintien du consul américain en Rhodésie en 1968⁹¹⁵.

La Cour internationale de Justice (CIJ), dans son avis de 1971 sur la Namibie, a considéré que les Etats devaient « s'abstenir d'envoyer des agents consulaires en Namibie et rappeler ceux qui s'y trouvent déjà »⁹¹⁶. Il faut rappeler cependant l'incertitude relative au fondement de cet avis consultatif. Dans ce sens, selon certains auteurs, la CIJ s'y fondait sur les résolutions pertinentes des organes des Nations Unies, et non pas sur le droit international général pour interdire le maintien des relations consulaires, parce que la rupture des relations consulaires n'est pas une conséquence de l'obligation de non-reconnaissance coutumière⁹¹⁷.

En tout cas, la pratique montre que les représentations informelles d'une entité visée par une obligation de non-reconnaissance sous l'appellation de « bureau de liaison » ou « bureau d'information » ont été tolérées sur le territoire des Etats non-reconnaissants, sans qu'ils puissent pour autant bénéficier d'une quelconque immunité ou privilège diplomatique. Ces bureaux ne sont pas considérés comme incompatibles avec l'obligation de non-reconnaissance et comme impliquant une reconnaissance de l'entité illégale, tant qu'ils ne sont pas destinés à maintenir des relations officielles avec cette entité. L'autorité illégale de la Rhodésie du sud a ainsi ouvert des « offices nationaux de tourisme rhodésiens » et « centres d'information rhodésiens » dans plusieurs pays, bien que le fonctionnement et les activités de ces bureaux aient été considérés contraires aux buts et objectifs des sanctions adoptées contre cette entité⁹¹⁸.

De la même manière, la RTCN maintient des bureaux de liaison dans plusieurs pays et auprès des Nations Unies et de l'Union européenne, notamment à Londres, Bruxelles, New-York, Washington, Genève et Berlin⁹¹⁹. En ce qui concerne le bureau de la RTCN à Londres, le *Foreign Office* a expliqué son statut à l'occasion d'une affaire devant le Tribunal d'Appel britannique de la manière suivante : « *Her Majesty's Government does not treat that office as representing a foreign State, nor does the Foreign and Commonwealth Office accord the*

⁹¹⁴ *Ibid.*, p. 300.

⁹¹⁵ A/AC 109/SR 588. pp. 123-125, et SR 589, p 141.

⁹¹⁶ Avis consultatif de la CIJ sur la Namibie, *C.I.J. Rec.* 1970, p. 58, § 123.

⁹¹⁷ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, pp. 376-379.

⁹¹⁸ Résolution 3298 (XXIX) de l'Assemblée générale, préambule et paragraphe 5 (c).

⁹¹⁹ Pour la liste des bureaux de représentation de la RTCN dans le monde, voir <http://www.turkishcyprus.com/representative-offices.html>. Consulté le 9 février 2016.

'TRNC' office in London the facilities which it normally extends to diplomatic missions. The Foreign and Commonwealth Office deals with the staff only on the basis that they are representatives of the Turkish Cypriot community and accords them no formal status »⁹²⁰. Le Foreign Office a indiqué aussi l'existence de contacts fonctionnels entre les forces policières et d'autres agences britanniques d'une part et les fonctionnaires de l'administration de la RTCN sur la question de l'exécution des arrêts de tribunaux⁹²¹. Les juridictions anglaises refusent, de leur côté, toute immunité ou privilège au bureau de la communauté chypriote turque à Londres⁹²².

Plusieurs Etats, à l'instar de l'Australie, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Etats-Unis, ont également des bureaux de liaison à Chypre nord. Ces bureaux fonctionnent en lien avec les ambassades et les consulats de leurs Etats, qui se trouvent au sud de l'île ; et ne réclament pas le statut et les privilèges diplomatiques ou consulaires. En ce qui concerne l'Union européenne, elle évite d'avoir une représentation sur le territoire de la RTCN. Même aux fins de l'exécution du règlement de l'aide financière⁹²³, consistant à la gestion d'un fonds d'un montant de 250 millions d'euros pour la communauté chypriote turque, l'équipe de la Commission européenne ne disposait pas de bureaux à Chypre nord, mais a utilisé les locaux fournis par un opérateur privé⁹²⁴.

Il convient de conclure que l'établissement de relations diplomatiques et consulaires avec une entité obligatoirement non-reconnue est incompatible avec l'obligation de non-reconnaissance, alors que le maintien des relations consulaires sur la base d'un *exequatur* antérieur accordé par l'autorité légitime ne semble pas heurter l'obligation de non-reconnaissance coutumière. Pour autant, le maintien des bureaux de représentation par les autres Etats sur le territoire de l'autorité non-reconnue ou par cette dernière sur les territoires des Etats non-reconnaissants est toléré dans la pratique étatique actuelle, à condition qu'ils n'établissent

⁹²⁰ *Atfidavit* du 10 janvier 1996, M Haydon Boyd Warren-Gash, haut fonctionnaire au Foreign Office, texte in *British Yearbook of International Law*, 1996, pp. 714-715.

⁹²¹ *Ibid.* 715.

⁹²² L'arrêt du 7 mars 1996 d'un Tribunal d'appel britannique dans l'affaire *Çağlar v. Billingham (Inspector of Taxes)* [1996] (STC (SCD) 150).

⁹²³ Règlement du Conseil européen 389/2006 du 27 février 2006.

⁹²⁴ COM(2007) 536, final ; rapport annuel sur l'exécution du règlement de l'aide financière daté du 18 septembre 2007.

aucun contact officiel avec l'autorité illégale, et ne bénéficie d'aucun immunité et privilège diplomatique.

II. Les relations formelles multilatérales avec une entité obligatoirement non-reconnue

Les relations multilatérales concernées consistent en la participation aux conférences intergouvernementales, la conclusion des traités multilatéraux, et l'adhésion aux organisations internationales.

Il faut rappeler que la circulaire du Comité consultatif sur le Mandchoukouo établi par la Société des Nations recommandait aux Etats d'empêcher la participation du Mandchoukouo à toutes les conventions internationales, y compris les conventions multilatérales, à l'instar des conventions de l'Union postale universelle. Le Comité consultatif invitait aussi les Etats à empêcher l'adhésion du Mandchoukouo aux organisations internationales et à prendre « toutes mesures utiles afin d'éviter la participation de représentants du Mandchoukouo a certaines commissions ou associations internationales non créées par voie de convention internationale ». En ce qui concerne les conférences intergouvernementales, le Comité spécial, tout en déconseillant la participation du Mandchoukouo à ces conférences, ne posait pas une interdiction générale à cet égard⁹²⁵.

L'avis consultatif de la Cour internationale de Justice (CIJ) sur la Namibie considérait que le principe de l'interdiction des relations conventionnelles était applicable aux traités multilatéraux dans tous les cas où l'Afrique du sud prétendrait agir au nom de la Namibie ou en ce qui la concernait. Les Etats membres devaient en outre s'abstenir d'invoquer ou d'appliquer les traités ou dispositions des traités conclus par l'Afrique du sud au nom de la Namibie ou en ce qui la concernait, qui nécessiteraient une coopération gouvernementale active. Cependant, ce principe ne pouvait pas s'appliquer aux conventions générales de caractère humanitaire dont l'inexécution pourrait porter préjudice au peuple namibien⁹²⁶. Même si elle n'est pas précisée dans l'avis consultatif, cette exclusion des relations conventionnelles multilatérales concernait aussi certainement la participation aux conférences intergouvernementales⁹²⁷.

⁹²⁵ Texte reproduit in SALMON, Jean, *op. cit.*, 1971, p. 74.

⁹²⁶ Avis consultatif de la CIJ sur la Namibie, *C.I.J. Rec.* 1970, p. 58, §§ 122-124.

⁹²⁷ VERHOEVEN, Joe, *op. cit.*, p. 424.

Dans sa résolution 277 (1970), le Conseil de sécurité a demandé aux Etats de suspendre le régime illégal de la Rhodésie du sud de sa qualité de membre au sein des institutions spécialisées des Nations Unies et d'autres organisations internationales, et de rejeter toute demande de ce régime visant à acquérir cette qualité⁹²⁸. Le rejet de la demande d'adhésion du régime illégal dans les organisations internationales a été considéré comme une des composantes essentielles de la politique de la non-reconnaissance collective dans cette affaire⁹²⁹. C'est ainsi que, lorsqu'en décembre 1968, la Rhodésie du sud a demandé d'adhérer au Protocole de la Haye de 1955 portant amendement à la Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international ; la Pologne, en tant qu'Etat dépositaire, n'a pas pris en compte cette demande, et l'a communiquée au Royaume-Uni, qui restait responsable du territoire de la Rhodésie du sud⁹³⁰.

La Rhodésie du sud s'est vu refuser aussi ses demandes de participation aux travaux des organisations internationales. C'est ainsi que l'Union internationale des télécommunications (UIT) a décidé, par sa résolution 559 adoptée par son Conseil d'administration en 1966, de prendre les mesures nécessaires pour que le régime illégal de la Rhodésie du sud ne soit invité à prendre part aux travaux d'aucune conférence ou réunion organisée par l'UIT ou sous ses auspices⁹³¹. Pour sa part, le Conseil de sécurité a rejeté la demande faite par la Rhodésie du sud, en vertu de l'article 32 de la Charte, de participer aux débats la concernant ; alors que le Secrétaire-général des Nations-Unies, U Thant, n'a pas pris en compte les télégrammes envoyés par les autorités rhodésiennes, en application du principe selon lequel le Secrétariat n'entretient pas de correspondance avec des régimes illégaux⁹³².

La RTCN, quant à elle, n'a jusqu'à présent pu adhérer à aucune convention internationale multilatérale ou organisation internationale. En revanche, les chypriotes turcs étaient représentés à l'Organisation de la Conférence islamique en tant que « communauté musulmane turque de Chypre » à partir de 1979. Dans le climat favorable à la RTCN créé après le rejet du plan Annan en 2004, cette dernière a obtenu le statut d'observateur en tant que « Etat chypriote turc » au sein de cette organisation conformément à une résolution adoptée le 30 juin

⁹²⁸S/RES/277 (1970), résolution adoptée le 18 mars 1970.

⁹²⁹ GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *op. cit.*, p. 301.

⁹³⁰ S/87S6/Add 8.

⁹³¹ Nations Unies, *Annuaire Juridique*, 1966. p. 176.

⁹³² ONU, *Chroniques mensuelles* III n° 6 pp. 7-8 (reproduit in SALMON Jean, *op. cit.*, p. 230)

2005⁹³³. Ce dernier statut en tant qu'Etat accordé à la RTCN reste une exception dans le cadre de l'Organisation de l'Etat islamique, obtenue grâce aux efforts politiques de la Turquie et du secrétaire général turc de l'organisation à l'époque.

Les organisations internationales préfèrent en général traiter avec la communauté chypriote turque sans accorder aucun statut à la RTCN. C'est ainsi que, par sa résolution 1113 (1997), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a décidé d'inviter un représentant élu chypriote turc à assister aux réunions de comités, lorsque la question chypriote y était débattue. Plus encore, afin d'encourager les chypriotes turcs après le rejet du plan Annan sur la réunification de Chypre par la communauté chypriote grecque, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a décidé, par sa résolution 1376 adoptée le 29 avril 2004, « d'associer plus étroitement des représentants élus de la communauté chypriote turque aux travaux de l'Assemblée parlementaire et de ses commissions », tout en précisant que ces représentants seraient intégrés dans la délégation chypriote⁹³⁴. Alors que la résolution 1113 (1997) prévoyait la participation d'un représentant élu des chypriotes turcs aux réunions de l'Assemblée parlementaire seulement lors des débats sur la question chypriote, la résolution 1376 (2004) permet à un représentant élu des chypriotes turcs de participer à tous les travaux de l'Assemblée et de ses comités en tant que membre de la délégation de la République de Chypre. Il est à remarquer à cet égard que l'Assemblée parlementaire a pris soin de promouvoir la communauté chypriote turque et non pas la RTCN à laquelle elle a refusé le statut d'observateur⁹³⁵.

Une représentation semblable de la communauté chypriote turque au sein du Parlement européen n'a pas été autorisée jusqu'à présent, mais les groupes de parlementaires ne s'interdisent pas de rendre visite à la communauté chypriote turque et de s'entretenir avec leurs représentants. Le refus de l'Union européenne de participer à un Forum conjoint entre l'Union européenne et l'Organisation de la conférence islamique, qui devait avoir lieu les 4 et 5 octobre 2004 et auquel les chypriotes turcs devaient participer en tant que « Etat chypriote turc »

⁹³³ DREVET, Jean-François, *Chypre entre L'Europe et la Turquie*, Karthala Editions, 2011, p. 50. Pour plus de détails, voir : <http://mfa.gov.ct.tr/foreign-policy/international-organisations/relations-with-the-oic/>. Consulté le 10 février 2016.

⁹³⁴ Voir le texte de la résolution sur le lien suivant : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=17219&lang=FR>. Consulté le 9 février 2016.

⁹³⁵ CHRISTAKIS, Théodore, *op. cit.*, p. 153.

témoigne également de sa volonté de coopérer non pas avec une autorité obligatoirement non-reconnue mais avec sa population⁹³⁶.

Il ressort de la pratique étatique que l'adhésion d'une entité obligatoirement non-reconnue à une convention multilatérale et à une organisation internationale n'est pas possible dans le cadre de l'obligation de non-reconnaissance. Si le principe est ferme à l'égard des entités obligatoirement non-reconnues, certaines organisations internationales choisissent d'établir des contacts avec les populations de ces entités en prenant soin de ne pas reconnaître leur prétention étatique.

⁹³⁶ *Ibid.*, pp. 153-154.

Section 2. Les relations officieuses et informelles et l'obligation de non-reconnaissance

Les effets de l'obligation de non-reconnaissance sur les relations informelles d'une entité étatique obligatoirement non-reconnue se manifestent particulièrement dans les domaines des relations privées et économiques. Il convient donc d'examiner ces relations officieuses et informelles en deux sous-titres : Les relations privées internationales (I), et les relations économiques internationales (II) avec une entité obligatoirement non-reconnue.

I. Les relations privées internationales avec une entité obligatoirement non-reconnue

La question de la non-reconnaissance des lois et des actes de l'entité illégale par les autorités des Etats non-reconnaissants (A), et celle des relations entre les personnes privées en rapport avec l'entité illégale (B) seront examinées successivement.

A. La non-reconnaissance des lois et des actes d'une entité obligatoirement non-reconnue

En principe, le droit international ne régit pas la question de la reconnaissance des actes d'une entité non-reconnue⁹³⁷. Cette question est donc laissée à la discrétion du droit interne de chaque Etat⁹³⁸. Cependant, dans la mesure où l'obligation de non-reconnaissance vise à éviter que les Etats attachent des effets juridiques à la prétention étatique de l'entité non-reconnue, l'effet juridique à attacher aux actes et aux lois de cette entité présente une importance particulière concernant la non-reconnaissance obligée.

Dans une politique de non-reconnaissance discrétionnaire, l'attitude des tribunaux en matière de reconnaissance des actes d'une entité non-reconnue dépend des règles de conflits de lois du pays concerné, et du degré de latitude accordé aux tribunaux par rapport à la politique de reconnaissance du gouvernement de leur pays⁹³⁹. Cependant, les tribunaux d'un nombre important de pays tendent à opérer une reconnaissance et une application limitées de la législation de l'entité non-reconnue, à condition que l'effectivité de l'autorité non-reconnue soit assurée, et que la loi en cause ne se heurte pas à l'ordre public de l'Etat de for⁹⁴⁰. En particulier,

⁹³⁷ CHEN, Ti Chiang, *op. cit.*, p. 166.

⁹³⁸ GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *op. cit.*, p. 302.

⁹³⁹ OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, p. 201.

⁹⁴⁰ BLIX, Hans M., *op. cit.*, p. 684.

lorsque les droits et les matières de caractère privé qui ne touchent pas à l'ordre public de l'Etat non-reconnaissant sont en cause, et dans la mesure où la non-reconnaissance et la non-application des actes d'une entité non-reconnue présentent des inconvénients inutiles et même le déni de justice pour les individus, les tribunaux se montrent prêts à accepter et reconnaître l'effectivité des lois qui règnent sur le territoire non-reconnu⁹⁴¹. En effet, le refus de reconnaître les actes ordinaires d'administration de l'entité non-reconnue pourrait rendre la vie insupportable pour les individus qui vivent sur un territoire non-reconnu, car une sorte d'ordre juridique doit y exister et certains actes juridiques qui ne sont pas *per se* illégaux doivent être adoptés dans l'intérêt de la population⁹⁴². Ainsi, les tribunaux suisses, français, italiens, belges, hollandais et américains ont pu globalement appliquer les lois d'une entité non-reconnue, tant qu'elles étaient effectives et non contraires à l'ordre public⁹⁴³. En revanche, les tribunaux anglais ont traditionnellement subordonné la reconnaissance des actes d'une entité à la reconnaissance de cette dernière par l'exécutif⁹⁴⁴.

A cet égard, il convient de rappeler, à titre de précédent important, la jurisprudence de la Cour suprême américaine concernant les actes adoptés par les Etats sécessionnistes pendant la guerre civile américaine. Ainsi, par exemple, si la Haute Cour américaine a considéré que l'acte de sécession de Texas était illégal et frappé d'une nullité absolue, elle a néanmoins précisé ce qui suit :

*« It is not necessary to attempt any exact definitions, within which the acts of such a State government must be treated as valid, or invalid. It may be said, perhaps with sufficient accuracy, that acts necessary to peace and good order among citizens, such for example, as acts sanctioning and protecting marriage and the domestic relations, governing the course of descents, regulating the conveyance and transfer of property, real and personal, and providing remedies for injuries to person and estate, and other similar acts, which would be valid if emanating from a lawful government, must be regarded in general as valid when proceeding from an actual though unlawful government, and that acts in furtherance or support of rebellion against the United States, or intended to defeat the just rights of citizens, and other acts of like nature, must, in general, be regarded as invalid and void »*⁹⁴⁵.

⁹⁴¹ Voir pour les exemples des décisions judiciaires en ce sens, OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS Robert, WATTS, Arthur D., *op. cit.*, pp. 201-203.

⁹⁴² MAREK, Krystyna, *op. cit.*, p. 582.

⁹⁴³ VERHOEVEN, Joe, « Relations internationales de droit privé en l'absence de reconnaissance d'un Etat », d'un gouvernement ou d'une situation, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, vol. 192, 1985-III, pp. 110-134.

⁹⁴⁴ *Ibid.* pp. 134-140.

⁹⁴⁵ *Texas v. White*, Décembre 1868, Wallace I. W., *Cases Argued and Adjudged in the Supreme Court of the United States*, vol. VII, p. 733.

Dans une affaire postérieure, la Cour suprême a explicité encore davantage sa jurisprudence sur la reconnaissance des actes des entités sécessionnistes :

« We admit that the acts of several States in their individual capacities, and of their different departments of government, executive, judicial and legislative, during the war, so far as they did not impair or tend to impair the supremacy of the National authority, or the just rights of citizens under the Constitution, are, in general, to be treated as valid and binding. The existence of a state of insurrection and war did not loosen the bonds of society, or do away with civil government, or the regular administration of the laws. Order was to be preserved, police regulations maintained, crime prosecuted, property protected, contracts enforced, marriages celebrated, estates settled, and the transfer and descent of property regulated precisely as in time of peace. No one that we are aware of seriously questions the validity of judicial or legislative acts in the insurrectionary States touching these and kindred subjects, where they were not hostile in their purpose or mode of enforcement to the authority of the National Government, and did not impair the rights of the citizens under the Constitution »⁹⁴⁶.

La Cour suprême américaine considère donc que les actes d'administration ordinaire et de droit privé, qui ne poursuivent pas le but de renforcer la prétention sécessionniste des Etats de la confédération, peuvent être reconnus. Ce raisonnement adopté dans le contexte d'une guerre civile, et appelé « la doctrine de la nécessité », a quelque peu influencé l'approche d'autres juridictions nationales et des juridictions internationales dans les affaires concernant l'obligation de non-reconnaissance des actes de l'entité non-reconnue. Alors que, dans plusieurs affaires de non-reconnaissance obligée, les juridictions internes et internationales ont refusé d'accorder une valeur juridique à des actes d'une entité obligatoirement non-reconnue qui étaient susceptibles de consolider l'autorité de cette entité ; ce principe a été assoupli pour des actes de caractère privé et sans lien avec la puissance publique de l'entité non-reconnue, afin de préserver l'intérêt des individus qui étaient sous la juridiction de cette dernière⁹⁴⁷. C'est ainsi que, dans l'affaire *Carl Zeiss Stiftung* devant la Chambre des Lords, Lord Wilberforce considérait que « *where private rights, or acts of everyday occurrence, or perfunctory acts of administration are concerned ... the courts may, in the interests of justice and common sense,*

⁹⁴⁶ *Horn v. Lockhart*, Wallace I. W., *Cases Argued and Adjudged in the Supreme Court of the United States*, vol. XVII, 3873, p. 580.

⁹⁴⁷ Pour les exemples de décisions de juridictions internes et internationales, voir TANCREDI, Antonello, "A Normative Due Process in the Creation of States through Secession" in KOHEN, Marcelo G., *Secession : International Law Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 201-204.

*where no consideration of public policy to the contrary has to prevail, give recognition to the actual facts or realities found to exist in the territory in question »*⁹⁴⁸.

La doctrine de la nécessité relative à la reconnaissance de certains actes d'une entité non-reconnue par les autorités des Etats non-reconnaisances a donc trouvé application concernant les actes d'une entité faisant l'objet d'une obligation de non-reconnaissance.

Dans l'affaire du Mandchoukouo, le Comité consultatif de la Société des nations avait recommandé aux Etats de ne pas reconnaître la validité des passeports délivrés par les autorités du Mandchoukouo⁹⁴⁹. Cela étant, la politique de non-reconnaissance poursuivie contre le Mandchoukouo n'empêchait pas l'acceptation par les Etats des certificats délivrés par les autorités de cette entité aux fins de l'application de la convention internationale relative aux stupéfiants de 1925⁹⁵⁰.

En ce qui concerne la Rhodésie du sud, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 277 (1970), a demandé « que les Etats membres prennent sur le plan national des mesures appropriées pour assurer qu'aucun acte accompli par des représentants et des institutions du régime illégal de la Rhodésie du Sud ne sera[it] en rien reconnu, sur le plan officiel ou sur un autre plan, y compris pour ce qui est des décisions judiciaires, par les organes compétents de leur Etat »⁹⁵¹. Cette résolution interdisait donc la reconnaissance de tous les actes législatifs, administratifs ou judiciaires adoptés par les organes du régime illégal de la Rhodésie du sud par les autorités des Etats membres, y compris leurs tribunaux, dans les droits internes des Etats membres. En ne faisant aucune distinction parmi les actes à ne pas reconnaître de l'autorité illégale, le Conseil de sécurité semble ici se démarquer de la pratique relative à la reconnaissance des actes ordinaires d'administration ou de caractère privé d'une entité non-reconnue⁹⁵². Cette mesure relève sans doute des sanctions adoptées contre le régime illégal plutôt que des exigences du droit international général en la matière.

Dans sa résolution 253 (1968), le Conseil de sécurité a en particulier demandé aux Etats de refuser de reconnaître les passeports rhodésiens. En effet, le Conseil de sécurité a décidé

⁹⁴⁸ *Carl Zeiss Stiftung v. Rayner & Keeler Ltd. (No. 2)*, *All England Law Reports*, 1966, vol. II. pp. 536 et 577.

⁹⁴⁹ Texte reproduit in SALMON, Jean, *op. cit.*, p. 74.

⁹⁵⁰ Voir, *infra*, Chapitre 2, Section 2, Les relations commerciales avec le Mandchoukouo.

⁹⁵¹ S/9709/Rev 1.

⁹⁵² GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *op. cit.*, p. 304.

dans cette résolution que tous les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies devaient empêcher l'entrée sur leurs territoires, sauf pour des raisons exceptionnelles de caractère humanitaire, de toute personne titulaire d'un passeport de la Rhodésie du sud, quelle que soit sa date de délivrance, ou porteuse d'un prétendu passeport délivré par le régime illégal de Rhodésie du sud ou en son nom⁹⁵³. Le refus de reconnaître même les passeports qui ont été délivrés avant la proclamation d'indépendance par le régime raciste devrait aussi être considéré comme une sanction collective, et non pas une exigence de l'obligation de non-reconnaissance coutumière⁹⁵⁴.

Il est à constater donc que dans l'affaire de la Rhodésie du sud, la non-reconnaissance des actes et de la législation d'une entité non-reconnue, qui est discrétionnaire dans une politique de non-reconnaissance ordinaire, a été transformée par le Conseil de sécurité en une obligation juridique concernant tous les actes de l'entité illégale. Les Etats membres des Nations Unies étaient donc tenus de mettre en conformité leur législation interne avec les résolutions du Conseil de sécurité afin d'assurer la non-reconnaissance de tous les actes de la Rhodésie du sud, nonobstant l'effectivité du régime illégal.⁹⁵⁵

C'est ainsi que dans l'affaire *Madzimbamuto v. Lardner-Burke* en 1968, le *Privy Council* britannique a refusé d'attacher tout effet juridique à la constitution, aux lois et aux décisions adoptées par le gouvernement rhodésien après la déclaration unilatérale d'indépendance du 11 novembre 1965⁹⁵⁶. De même, dans l'affaire *Adams v. Adams*, la Cour de divorces de Londres a refusé de reconnaître une décision de divorce prononcée par un juge rhodésien nommé après la déclaration d'indépendance, bien qu'il ait été soutenu devant elle qu'il s'agissait d'une question de statut personnel, et non pas d'une question politique, et que les actes du juge ayant prononcé la décision de divorce devaient être considérés valides conformément à la doctrine de nécessité⁹⁵⁷.

Pour ce qui est de la Namibie, dans sa résolution 276 (1970), le Conseil de sécurité a déclaré que toutes les mesures prises par le Gouvernement sud-africain au nom de la Namibie

⁹⁵³ S/RES/253(1968).

⁹⁵⁴ GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *op. cit.*, p. 308.

⁹⁵⁵ *Ibid.* p. 311.

⁹⁵⁶ *All England Law Reports*, 1968 (3), p. 561.

⁹⁵⁷ *Adams v. Adams* (Attorney-General intervening) ([1971] p. 188) du 31 juillet 1970, *All England Law Reports*, 1970 (3), p. 561.

ou en ce qui la concernait après la cessation du mandat, étaient illégales et invalides⁹⁵⁸. Cette invalidité prononcée par le Conseil de sécurité d'une manière rigide concernant tous les actes du gouvernement sud-africain relatifs à la Namibie a été nuancée par la Cour internationale de Justice (CIJ) dans son avis consultatif sur la Namibie. En effet, la Cour mondiale, après avoir précisé que « d'une manière générale, la non-reconnaissance de l'administration sud-africaine dans le territoire ne devrait pas avoir pour conséquence de priver le peuple namibien des avantages qu'il peut tirer de la coopération internationale », a considéré qu'« en particulier, alors que les mesures prises officiellement par le Gouvernement sud-africain au nom de la Namibie ou en ce qui la concerne après la cessation du mandat étaient illégales et nulles, cette nullité ne saurait s'étendre à des actes comme l'inscription des naissances, mariages ou décès à l'état civil, dont on ne pourrait méconnaître les effets qu'au détriment des habitants du territoire »⁹⁵⁹.

Ce dernier passage a été introduit dans l'avis consultatif à la suite des divers arguments soulevés au cours de la procédure devant la Cour. Ainsi, le représentant des Pays-Bas avait soutenu que la non-reconnaissance de l'administration illégale de l'Afrique du Sud en Namibie « n'exclu[ait] pas de prendre en compte l'exercice de pouvoirs pour autant que cette prise en compte s'impos[ait] pour rendre justice aux intérêts légitimes de l'individu [qui] est en fait soumis à ce pouvoir »⁹⁶⁰. En outre, le représentant des Etats-Unis avait fait la déclaration suivante : « il y aurait, par exemple, violation des droits des personnes si un Etat étranger refusait de reconnaître le droit des Namubiens de se marier conformément aux lois en vigueur (...) ou jugeait leurs enfants illégitimes. Un contrat de vente ne devrait pas non plus être déclaré nul simplement parce qu'il a été conclu conformément au droit commercial ordinaire appliqué par l'Afrique du Sud en Namibie »⁹⁶¹.

Dans leurs opinions individuelles, les juges se sont également attardés sur cette question. Ainsi, le Juge Petrén soutenait que « le devoir pour les Etats de ne pas reconnaître le droit de l'Afrique du sud de continuer à administrer la Namibie n'entraîn[ait] pas l'obligation de refuser tout caractère légal aux mesures ou décisions prises par les autorités sud-africaines en ce qui concerne la Namibie ou ses habitants »⁹⁶². Il ajoutait que « l'effet légal à attribuer aux décisions

⁹⁵⁸ S/RES/276 (1970).

⁹⁵⁹ Avis précité du 21 juin 1971, § 125 (*Rec CIJ*, 1971, p 56).

⁹⁶⁰ *Mémoires*, vol. II, p. 130.

⁹⁶¹ *Mémoires*, vol. II, p. 503.

⁹⁶² *C.I.J. Rec.* 1970, opinion individuelle du juge Petrén, p. 135.

des autorités judiciaires et administratives d'un Etat ou d'un Gouvernement non-reconnu dépend[ait] des considérations humaines et des besoins pratiques »⁹⁶³. Le juge Dillard refusait aussi la non-reconnaissance de tous les actes de l'administration sud-africaine en Namibie en considérant que « la maxime *ex injuria jus non oritur* n'[était] pas strict au point d'ôter à des tiers agissant de bonne foi toute possibilité d'acquérir des droits »⁹⁶⁴. Le juge Onyeama, quant à lui, est allé encore plus loin en affirmant dans son opinion individuelle qu'il ne considèrerait pas que « cette obligation entraî[ait] celle de refuser de reconnaître la validité des mesures prises..., étant donné que l'administration sud-africaine en Namibie, bien qu'illégale, demeur[ait] le gouvernement *de facto* du territoire »⁹⁶⁵. Donc, selon le juge Onyeama, malgré l'illégalité déclarée de l'administration de l'Afrique du sud en Namibie, des effets juridiques devaient être attachés aux mesures prises par elle du fait de l'effectivité de cette administration comme s'il s'agissait d'une politique de non-reconnaissance discrétionnaire.

Il convient de constater que dans l'avis consultatif sur la Namibie, l'opinion des juges majoritaires ainsi que les opinions individuelles citées -à l'exception de juge Onyeama, qui semble méconnaître la distinction entre l'obligation de non-reconnaissance et la non-reconnaissance discrétionnaire- opérait une distinction entre les actes de puissance publique et les actes de caractère privé adoptés par l'administration sud-africaine concernant la Namibie⁹⁶⁶. La Cour estimait donc qu'afin de préserver l'intérêt de la population, l'obligation de non-reconnaissance de l'administration sud-africaine en Namibie ne devait pas empêcher la reconnaissance de certains actes d'administration relevant du domaine privé de la personne. En revanche, les actes officiels qui pouvaient impliquer la reconnaissance de l'autorité de l'Afrique du sud en Namibie devaient être considérés illégaux et invalides.

S'agissant de l'affaire de la non-reconnaissance des bantoustans de l'Afrique du sud, le Conseil de sécurité a appelé les Etats à ne pas reconnaître les documents de voyage délivrés par ces autorités illégales mises en place par l'Afrique du sud⁹⁶⁷. Concernant l'étendue de la non-reconnaissance des actes de ces entités non-reconnues, les considérations du juge Sir Donaldson

⁹⁶³ *Ibid.*, p. 134.

⁹⁶⁴ *C.I.J. Rec.* 1970, opinion individuelle du juge Dillard, p. 167.

⁹⁶⁵ *C.I.J. Rec.* 1970, opinion individuelle du juge Onyeama, p. 150.

⁹⁶⁶ CRAWFORD, James, *The Creation of States in International Law*, 2^{ème} édition, Oxford University Press, 2006, pp. 166-168.

⁹⁶⁷ GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *op. cit.*, p. 308.

MR à la Cour d'appel de Londres dans l'affaire *GUR Corporation v. Trust Bank of Africa Ltd.*, où le Government de la République de Ciskei était partie intervenante, méritent d'être citée :

« ...it is one thing to treat a state or government as being "without the law", but quite another to treat the inhabitants of its territory as "outlaws" who cannot effectively marry, beget legitimate children, purchase goods on credit or undertake countless day-to-day activities having legal consequences »⁹⁶⁸.

Quant à la non-reconnaissance de la République turque de Chypre nord (RTCN), les tribunaux internes et internationaux ont également refusé de reconnaître les actes officiels ou de puissance publique de cette entité qui pouvaient promouvoir ou impliquer sa reconnaissance. C'est ainsi que dans l'affaire *Autocephalus Greek-Orthodox Church of Cyprus v. Goldberg*, les juridictions américaines ont refusé toute valeur juridique à la législation par laquelle la RTCN a exproprié les propriétés, appartenant aux chyprotes grecs, et abandonnées suivant l'occupation par l'armée turque du nord de l'île en 1974⁹⁶⁹. De la même manière, dans l'affaire *Veysi Dağ v. Secretary of State for the Home Department*, le tribunal d'appel d'immigration du Royaume-Uni a estimé, concernant une question d'asile politique, que la RTCN ne pouvait pas être considérée comme un « *État de nationalité* » au sens de la Convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés⁹⁷⁰. De même, dans l'affaire *Polly Peck International pic. v. Nadir and Others*, le juge anglais a refusé d'accorder une valeur juridique à une déclaration de témoin faite devant un juge de la RTCN⁹⁷¹. Pour ce qui est des passeports délivrés par la RTCN, le gouvernement britannique indique que « *Her Majesty's government regard passports issued by the so-called TRNC as no more than evidence of identity and not constituting recognition of a separate TRNC nationality* »⁹⁷².

Cependant, quand il s'agit des droits privés des individus, les tribunaux ont accepté de reconnaître les actes des autorités de la RTCN. Ainsi, dans l'affaire *Emin v. Yeldağ*, une juridiction anglaise a reconnu une décision de divorce prononcée par un juge de la RTCN. Le juge anglais a souligné dans cette affaire la nécessité d'éviter des conséquences néfastes de la non-reconnaissance pour les individus concernés et celle de rendre la vie tolérable à ceux qui

⁹⁶⁸ *All England Law Reports*, 1986, vol. III, p. 463.

⁹⁶⁹ *Autocephalus Greek-Orthodox Church of Cyprus and The Republic of Cyprus v. Goldberg & Feldman Fine Arts Inc., and Peg Goldberg*, US Court of Appeals (Seventh Circuit), case n° 89-2809, décision du 24 octobre 1990(917 F.2d.), pp. 291-293.

⁹⁷⁰ Texte in *International Law Reports*, vol. 122, 2002, pp. 529 et suivants.

⁹⁷¹ *Polly Peck International pic. v. Nadir and Others*, *All England Law Reports*, 1992, vol. IV, p. 769.

⁹⁷² *British Yearbook of International Law*, 1994, p. 591.

vivent dans la RTCN, en se référant à cet égard à l'avis de la CIJ sur la Namibie⁹⁷³. Dans l'affaire *Hesperides Hotels Ltd. v. Aegean Turkish Holidays* devant la Cour d'appel de Londres, Lord Denning a maintenu dans son *obiter dictum* que les tribunaux pouvaient reconnaître les lois et les actes d'une entité non-reconnue ayant un contrôle effectif sur un territoire au moins en ce qui concerne les lois réglementant la vie quotidienne de la population⁹⁷⁴. Des considérations semblables ont été tenues par les juges britanniques dans l'affaire *Cağlar v. Billingham* : « *the existence of a foreign unrecognized government could be acknowledged in matters relating to commercial obligations or matters of private law between individuals or matters of routine administration such as registration of births, marriages or deaths* »⁹⁷⁵.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) présente aussi des explications intéressantes relatives à la reconnaissance des actes de la RTCN. Dans son arrêt *Loizidou c. Turquie (fond)* du 18 décembre 1996, la Cour, constatant que « la communauté internationale ne tient pas la "RTCN" pour un Etat au regard du droit international et que la République de Chypre demeure l'unique gouvernement légitime de Chypre », affirme qu'elle ne « saurait attribuer une validité juridique aux fins de la Convention à des dispositions comme l'article 159 de la loi fondamentale » de la RTCN qui permet d'exproprier les propriétés appartenant aux chypriotes grecs. Cependant, précisant qu'elle n'énonçait pas une théorie générale sur la légalité des actes législatifs et administratifs de la « RTCN », elle a ajouté, en se référant à l'avis consultatif de la CIJ sur la Namibie, que le droit international reconnaissait en pareil cas « la légitimité de certains arrangements et transactions juridiques, par exemple en ce qui concerne l'inscription à l'état civil des naissances, mariages ou décès, "dont on ne pourrait méconnaître les effets qu'au détriment des habitants du territoire" »⁹⁷⁶.

Par ailleurs, dans son arrêt *Chypre c. Turquie* du 10 mai 2001, la CEDH, dans le souci d'éviter « l'apparition dans la partie nord de Chypre d'un vide en matière de protection des droits de l'homme garantis par la Convention », a reconnu le caractère effectif des tribunaux de la RTCN, tout en ajoutant que cette reconnaissance « à seule fin de protéger les droits des habitants de cette région ne confér[ait] aucune légitimité à la RTCN ». En s'appuyant encore

⁹⁷³ *Emin v. Yeldağ* (Attorney-General and Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs intervening), Family Division, 5 oct. 2001, [2002] 1 FLR 956.

⁹⁷⁴ *Hesperides Hotels Ltd. and Another V. Aegean Turkish Holidays Ltd. and Another*, The Weekly Law Reports, 1977, vol.3, p. 656.

⁹⁷⁵ *Cağlar and Others v. Billingham (Inspector of Taxes)* [1996] STC (SCD) 150, [1996] 1 LRC 526; 108 International Law Reports, 1996, p. 534.

⁹⁷⁶ *Loizidou c. Turquie* [Grande Chambre], n° 15318/89, §§ 44-45, 18 décembre 1996.

sur l'avis consultatif sur la Namibie, la CEDH a estimé que les tribunaux de la RTCN devaient être considérés, dans l'intérêt des populations de Chypre, comme des voies de recours à épuiser au regard de la Convention européenne des droits de l'homme. La CEDH a ensuite apporté les précisions suivantes :

« ...dans des situations analogues à celle de l'espèce, l'obligation de ne pas tenir compte des actes des entités de fait est loin d'être absolue. La vie continue pour les habitants de la région concernée. Les autorités de fait, y compris leurs tribunaux, doivent rendre cette vie tolérable et la protéger et, dans l'intérêt même des habitants, les actes y relatifs émanant de ces autorités ne peuvent tout simplement pas être ignorés par les Etats tiers et par les institutions internationales, en particulier les juridictions, y compris la nôtre. Toute autre conclusion équivaudrait à dépouiller les habitants de la région de tous leurs droits lorsque ceux-ci sont examinés dans un cadre international, ce qui reviendrait à les priver même de leurs droits minimums »⁹⁷⁷.

Dès lors, il ressort de la jurisprudence des juridictions internes et internationales que le principe de la non-reconnaissance des actes et de la législation d'une entité visée par une obligation de non-reconnaissance n'est pas absolu. La maxime *ex injuria jus non oritur* n'est pas strictement suivie par les juridictions internes et internationales concernant tous les actes d'une entité obligatoirement non-reconnue. En effet, la validité de certains actes qui ne proviennent pas de la puissance publique peuvent être reconnus pour des raisons humanitaires, pour les droits et relations privés, et concernant les questions d'administration routine⁹⁷⁸. Il incombe alors aux juridictions saisies de distinguer les actes d'administration ou de caractère privé qui peuvent être reconnus dans l'intérêt de la population de l'entité non-reconnue, des actes de puissance publique, ou *de jure imperii*, susceptibles de consolider la prétention étatique ou l'autorité de l'entité illégale qui ne peuvent en aucun cas être reconnus.

Puisque dans certains cas, certains actes d'une entité non-reconnue peuvent être reconnus valides, il convient de conclure que les actes d'une entité obligatoirement non-reconnue ne sont pas frappés d'une nullité absolue comme conséquence automatique de l'obligation de non-reconnaissance coutumière. Les résolutions contraignantes du Conseil de sécurité ne peuvent pas non plus déclarer ces actes nuls, mais peuvent seulement demander leur non-reconnaissance. En l'état actuel du droit international, il n'y a aucun organe international investi du pouvoir contraignant de déclarer un acte ou une situation invalide et de les annuler. L'invalidité des actes de l'entité non-reconnue dépend alors de la conduite matérielle des

⁹⁷⁷ *Chypre c. Turquie* [Grande Chambre], requête n° 25781/94, §§ 91-96, 10 mai 2001.

⁹⁷⁸ TANCREDI, Antonello, *op. cit.*, pp. 201-202.

autorités des Etats non-reconnaisants qui leur refusent toute valeur juridique conformément à l'obligation de non-reconnaissance. La fonction de l'obligation de non-reconnaissance consiste donc à obliger les Etats à nier tout effet juridique aux actes de l'entité non-reconnue par le biais d'une conduite collective⁹⁷⁹.

B. Restrictions sur les activités privées internationales des personnes privées et la non-reconnaissance obligée

Il convient de préciser d'emblée que l'obligation de non-reconnaissance coutumière ne contient pas de restrictions sur les personnes privées. Il n'y a que le Conseil de sécurité des Nations Unies qui peut imposer ce type des restrictions à titre de sanction lorsqu'il décide de mettre davantage de pression sur l'entité obligatoirement non-reconnue et sur ses ressortissants.

La restriction la plus commune imposée sur les personnes privées concerne leur liberté de circulation, c'est-à-dire leur sortie du territoire de l'entité non-reconnue et leur entrée sur le territoire des Etats non-reconnaisants. La non-reconnaissance des passeports délivrés par l'entité non-reconnue constitue déjà une mesure destinée à enrayer la libre circulation des ressortissants de l'entité non-reconnue. Parfois, cette restriction ne concerne pas seulement les ressortissants de l'entité non-reconnue, mais peut aussi toucher toute personne résidant sur le territoire de cette entité.

Dans l'affaire du Mandchoukouo, selon la circulaire du Comité consultatif de la Société des Nations, les Etats ne pouvaient pas accepter les passeports délivrés par les autorités du Mandchoukouo. Cependant, les habitants du territoire pouvaient se rendre à l'étranger et recevoir des pièces d'identité ou des laissez-passer auprès des consuls des Etats non-reconnaisants à cette fin⁹⁸⁰.

En ce qui concerne l'affaire de la Namibie, il faut rappeler que la communauté internationale a pris soin d'éviter les conséquences négatives de la présence de l'Afrique du sud en Namibie sur la population de ce territoire. Ainsi, aucune mesure spéciale de nature à affecter la libre circulation des personnes n'a été prise dans cette affaire.

S'agissant de la non-reconnaissance de la République turque de Chypre nord (RTCN), le Conseil de sécurité n'a imposé aucune sanction susceptible d'impacter la circulation des

⁹⁷⁹ *Ibid.*, p. 204.

⁹⁸⁰ Texte reproduit in SALMON, Jean, *op. cit.*, p. 74.

chypriotes turcs en dehors de Chypre nord. Cependant, dans la mesure où les passeports délivrés par la RTCN ne sont pas acceptés par les Etats non-reconnaissants, les habitants de Chypre nord ne peuvent voyager avec ces passeports. Toutefois, les chypriotes turcs, demeurant toujours citoyens de la République de Chypre, peuvent obtenir sous certaines conditions les passeports délivrés par les autorités du gouvernement reconnu de Chypre afin de se rendre à l'étranger⁹⁸¹. Il faut préciser par ailleurs, qu'en l'absence des sanctions relatives au déplacement des ressortissants des pays non-reconnaissants à Chypre nord, la RTCN reçoit 600 000 touristes par an.

C'est dans l'affaire de la Rhodésie du sud que le Conseil de sécurité a adopté de sérieuses sanctions touchant la libre circulation des personnes. Ainsi, dans la résolution 253 (1968), il a demandé aux Etats non seulement d'empêcher l'entrée sur leurs territoires de toute personne titulaire d'un passeport de la Rhodésie du sud ou porteuse d'un passeport délivré par le régime illégal de la Rhodésie du sud ou en son nom, mais aussi de prendre toutes les mesures possibles pour empêcher l'entrée sur leurs territoires de personnes dont ils ont des raisons de penser qu'elles résident ordinairement en Rhodésie du sud et dont ils ont des raisons de penser qu'elles favorisent ou encouragent ou sont susceptibles de favoriser ou d'encourager les actes illicites du régime illégal de Rhodésie du sud⁹⁸².

Sur la base de cette résolution, le quatrième comité de l'Assemblée générale a considéré que les activités des organisations associatives telles que « *International Council for Rhodesia* » et « *Friends of Rhodesia Committee* » sur le territoire des Etats-Unis ne devaient pas être autorisées, parce qu'elles défendaient les activités du régime illégal et qu'elles devaient donc être considérées comme les agents de ce régime⁹⁸³. C'est aussi en application de cette résolution que, l'octroi d'un visa par les autorités américaines à Ian Smith et aux autres membres du Conseil exécutif rhodésien et leur visite aux Etats Unis à l'invitation d'un groupe de sénateurs américains ont été désapprouvés par le Conseil de sécurité des Nations Unies, qui a noté cette visite avec regret et inquiétude par sa résolution 437 (1978)⁹⁸⁴.

⁹⁸¹ SKOUTARIS, Nikolaos, "Differentiation in European Union Citizenship Law, The Cyprus Problem", in *The Constitution for Europe and an Enlarging Union : Unity in Diversity*, INGLIS Kirstyn, OTT. Andrea, Europa Law Publishing, Groningen, 2005, p. 169.

⁹⁸² A/RES/253 (1968) du 29 mai 1968.

⁹⁸³ GAOR (XXI) 4^{ème} Comité, 1607^{ème} réunion.

⁹⁸⁴ SCOR 33^{ème} année, 2090^{ère} réunion. Voir, *supra*, Chapitre 2, Section 1, « Relations diplomatiques et consulaires et l'obligation de non-reconnaissance ».

Les sanctions en matière d'activités internationales des personnes privées adoptées contre la Rhodésie du sud se sont également manifestées dans le domaine sportif. C'est ainsi que le Comité spécial sur la Rhodésie du sud, a incité tous les Etats à chercher à isoler le régime illégal dans tous les domaines, y compris concernant les contacts culturels et sportifs⁹⁸⁵. Le Comité spécial a, par la suite, invité le Comité olympique international à suspendre l'adhésion au Comité olympique national de la Rhodésie du sud ; et demandé au Comité d'organisation des jeux olympiques d'annuler l'invitation de la Rhodésie du sud aux jeux olympiques de Munich⁹⁸⁶. La décision du comité d'organisation d'autoriser la participation de la Rhodésie du sud aux jeux olympiques a été déplorée par le Comité spécial qui a considéré que l'entrée sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne des membres de l'équipe olympique rhodésienne serait en contradiction avec la résolution 253 (1968) du Conseil de sécurité. Le Comité spécial a ajouté que les sanctions prévues dans les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité concernaient aussi bien les activités des individus des organisations privées que celles du gouvernement⁹⁸⁷. En août 1972, le Comité olympique international a enfin retiré son invitation au Comité olympique national de la Rhodésie du sud, lorsque plusieurs pays l'ont menacé de se retirer des jeux olympiques⁹⁸⁸.

Les résolutions du Conseil de sécurité concernant la Rhodésie du sud ne contiennent pas de disposition précise interdisant spécialement les contacts sportifs avec le régime illégal. Cependant, dans une note datée du 17 juillet 1976 adressée aux Etats membres, le Comité des sanctions a considéré que, même si les activités sportives étaient effectuées à titre privé, elles pouvaient parfois accorder aux participants un statut représentatif, et que la seule présence des sportifs en Rhodésie du sud pouvait entraîner le transfert des fonds à ce territoire. Pour ces raisons, l'acceptation des sportifs de la Rhodésie du sud aux activités sportives internationales était, selon le comité, contraire à la résolution 253 (1968) du Conseil de sécurité. En outre, le Comité a estimé que la participation et l'adhésion de la Rhodésie du sud aux organisations internationales sportives constituaient une violation des dispositions de la résolution 253 (1968), parce que cela pourrait promouvoir le statut du régime illégal au niveau international. Le Comité a, dès lors, demandé aux gouvernements de décourager les individus ou groupes sportifs organisés, agissant à titre de représentation nationale, de se rendre en Rhodésie du sud,

⁹⁸⁵ A/AC 109/360, 30 avril 1971.

⁹⁸⁶ A/AC 109/369.

⁹⁸⁷ Note verbale du 18 août 1971 S/10229, quatrième rapport du Comité établi conformément à la résolution 253 (1968) du Conseil de sécurité, p. 19.

⁹⁸⁸ GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *op. cit.*, p. 316.

et a rappelé que l'entrée sur leurs territoires des individus et des groupes sportifs organisés portant un passeport rhodésien, aux fins de participation à une organisation sportive internationale, étaient interdite⁹⁸⁹.

L'Assemblée générale a aussi appelé les Etats à exclure la Rhodésie du sud des activités sportives⁹⁹⁰. La Rhodésie du sud a ainsi été empêchée de participer à plusieurs organisations sportives internationales, telles que la fédération internationale de football, la fédération internationale des échecs et la fédération internationale de la natation⁹⁹¹.

De la même manière, et malgré l'absence d'une résolution spécifique émanant d'une organisation internationale et demandant d'exclure la RTCN des organisations et des activités sportives, les ressortissants de la RTCN souffrent aujourd'hui des barrières qui les empêchent d'adhérer aux associations sportives internationales, et de participer aux événements sportifs ou culturels internationaux⁹⁹².

II. Les relations économiques internationales et l'obligation de non-reconnaissance

Les relations économiques, notamment les échanges commerciaux et le transport des personnes et des marchandises, avec une entité obligatoirement non-reconnue sont susceptibles d'être affectées par l'obligation de non-reconnaissance et par les sanctions adoptées par les organisations internationales contre cette entité. Il convient donc d'examiner successivement la situation des échanges commerciaux avec une entité obligatoirement non-reconnue (A), et celle des liaisons aériennes et maritimes avec cette entité (B).

A. Les échanges commerciaux avec une entité obligatoirement non-reconnue

Les restrictions apportées aux relations commerciales avec une entité visée par une obligation de non-reconnaissance diffèrent selon l'attitude adoptée par la communauté internationale contre l'entité non-reconnue. Si l'obligation de non-reconnaissance peut présenter un certain degré d'inconvénient aux échanges commerciaux avec l'entité

⁹⁸⁹ Le neuvième rapport du Comité du Conseil de sécurité établi conformément à la résolution 253 (1968) du Conseil de sécurité concernant la question de la Rhodésie du sud, SCOR, 32^{ème} année, Special Supplement n° 2, vol 11, p 17.

⁹⁹⁰ Voir les résolutions 3298 (XXIX) 3397 (XXX) de l'Assemblée générale, 31/154B 32/1168.

⁹⁹¹ GOWLLAND-DEBBAS Vera, *op. cit.*, p. 317.

⁹⁹² Voir Turkish Cypriot Human Rights Foundation, *The Turkish Cypriots : The Excluded EU Citizens*, Chypre nord, 2004, pp. 5-6.

obligatoirement non-reconnue, les sanctions et restrictions supplémentaires adoptées par la communauté internationale dans le cadre d'une non-reconnaissance collective sur les relations privées et commerciales entre les personnes peuvent rendre le commerce presque impossible. Il convient donc d'examiner séparément les relations commerciales avec une entité soumise à une non-reconnaissance obligée en présence de sanctions internationales (1), et les relations commerciales avec une entité illégale en l'absence de sanctions internationales (2).

1. Les relations commerciales avec une entité obligatoirement non-reconnue en présence de sanctions internationales

C'est à l'occasion de la non-reconnaissance de la Rhodésie du sud que la communauté internationale a mis en place les restrictions les plus complètes aux relations commerciales dans une affaire de non-reconnaissance. En effet, par la résolution 253 du 29 mai 1968, le Conseil de sécurité a décidé de l'interdiction de toute importation et exportation, toute transaction commerciale et tout transport des marchandises avec la Rhodésie par les ressortissants des Etats membres, à l'exception des fournitures à l'objet strictement médical, du matériel d'enseignement, des matériaux d'information et, dans des circonstances humanitaires spéciales, des denrées alimentaires⁹⁹³. Mises à part quelques exceptions, toute relation commerciale et économique avec le régime illégal était donc interdite. Les sanctions économiques contre la Rhodésie du sud ont par la suite été rappelées par les résolutions postérieures du Conseil de sécurité, et appuyées par celles de l'Assemblée générale, lorsque certaines violations de ces sanctions ont été constatées⁹⁹⁴.

En ce qui concerne l'affaire de la Namibie, il convient de rappeler que dans sa résolution 276 (1970), le Conseil de sécurité avait demandé « à tous les États, en particulier ceux qui ont des intérêts économiques et autres en Namibie, de s'abstenir de toutes relations avec le Gouvernement sud-africain qui [étaient] incompatibles » avec le caractère illégal de la présence continue des autorités sud-africaines en Namibie⁹⁹⁵. La Cour internationale de Justice (CIJ), quant à elle, a précisé dans son avis consultatif que la résolution 276 (1970) et l'obligation de non-reconnaissance coutumière « impos[aient] aux États Membres l'obligation de ne pas entretenir avec l'Afrique du Sud agissant au nom de la Namibie ou en ce qui la concerne des rapports ou des relations de caractère économique ou autre qui seraient de nature à affermir

⁹⁹³ S/RES/253(1968).

⁹⁹⁴ Voir les résolutions 3298 (XXIX), 3116 (XXVIII), 3397 (XXX) de l'Assemblée générale.

⁹⁹⁵ S/RES/276/(1970).

l'autorité de l'Afrique du Sud dans le territoire »⁹⁹⁶. L'interdiction retenue par la Cour qui concerne les « relations de nature à affermir l'autorité de l'Afrique du sud » et non pas seulement celles qui impliquent la légalité de la présence de l'Afrique du sud en Namibie montre que ces restrictions économiques sont des sanctions qui découlent de la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité et non pas des conséquences de l'obligation de non-reconnaissance en droit international général⁹⁹⁷. Le juge Petrèn l'a d'ailleurs fait observer dans son opinion individuelle : « La non-reconnaissance ne comportant comme effet nécessaire que l'abstention d'actes gouvernementaux d'un certain type, il est évident qu'une demande aux Etats de limiter ou d'arrêter les relations commerciales ou industrielles de leurs ressortissants avec un certain pays ou territoire appartient à un domaine différent et qu'il s'agit là de mesures actives de pression contre un Etat ou un gouvernement »⁹⁹⁸. Dès lors, il s'agit de restrictions qui vont au-delà du champ d'application de l'obligation de non-reconnaissance coutumière dans l'affaire namibienne.

Après la délivrance par la CIJ de son avis sur la Namibie, l'Assemblée générale des Nations Unies, de son côté, a déploré tout appui prêté à l'Afrique du sud par tout Etat ou par tous intérêts financiers, économiques et autres exerçant leurs activités en Namibie, et a demandé aux Etats de s'abstenir de toutes relations directes ou indirectes, de caractère économique ou autre, avec l'Afrique du sud, lorsque ces relations concernaient la Namibie⁹⁹⁹.

Il ressort de ces précédents que les sanctions adoptées par les organes compétents des Nations Unies sont déterminantes au regard de la possibilité ou de l'intensité des échanges commerciaux avec l'entité obligatoirement non-reconnue.

2. Les relations commerciales avec une entité obligatoirement non-reconnue en l'absence des sanctions internationales

En l'absence de restrictions économiques spécifiées par le Conseil de sécurité, l'entité visée par la non-reconnaissance obligée subit les inconvénients causés par l'obligation de non-reconnaissance dans ses relations commerciales internationales. Afin de rendre compte de

⁹⁹⁶ C.I.J. Rec. 1970, pp. 55-56, §§ 122-124.

⁹⁹⁷ GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *op. cit.*, p. 319.

⁹⁹⁸ C.I.J. Rec. 1970, p. 135.

⁹⁹⁹ Résolution 2871 (XXVI) (1971) de l'Assemblée générale.

l'effet de l'obligation de non-reconnaissance sur les relations commerciales, les affaires du Mandchoukouo (a) et de la RTCN (b) seront examinées successivement.

a. Les relations commerciales avec le Mandchoukouo

Dans l'affaire du Mandchoukouo, les membres de la Société des Nations n'étaient pas dans l'obligation d'empêcher leurs ressortissants d'entrer en relations contractuelles avec les personnes résidant sur le territoire de cette entité non-reconnue, ni d'accepter des concessions des autorités manchoues. Mais, ils devaient attirer l'attention de leurs nationaux sur les risques inhérents à l'acceptation des concessions ou postes en Manchourie¹⁰⁰⁰. Les relations commerciales avec ce territoire étaient donc toujours possibles.

Le maintien des échanges commerciaux avec le Mandchoukouo se manifeste d'une manière frappante à travers l'exemple des exportations de stupéfiants vers ce territoire dans le cadre de la Convention internationale relative aux stupéfiants du 19 février 1925¹⁰⁰¹. Selon l'article 13 de cette convention, une autorisation d'exportation distincte doit être délivrée par le pays exportateur pour chaque exportation de substances stupéfiantes. Avant la délivrance de cette autorisation d'exportation, un certificat d'importation délivré par les autorités du pays importateur doit être présenté par le demandeur. En outre, une copie de l'autorisation d'exportation doit accompagner l'envoi, et le gouvernement qui délivre l'autorisation d'exportation doit en envoyer une copie au gouvernement du pays importateur. Comme le Mandchoukouo était toujours considéré partie à cette convention en tant que territoire chinois¹⁰⁰², il s'est alors posé la question de savoir si les certificats d'importation exigés par la convention pouvaient être délivrés par les autorités de cette entité.

Le Comité consultatif sur le Mandchoukouo a répondu à cette question en recommandant aux Etats membres de n'autoriser les exportations vers le Mandchoukouo que si le demandeur présentait un certificat d'importation obtenu conformément à la convention. Cette recommandation signifiait implicitement que les certificats d'importation délivrés par les autorités du Mandchoukouo pouvaient être acceptés par les Etats membres¹⁰⁰³. Le Comité

¹⁰⁰⁰ Voir la circulaire du Comité consultatif de la Société des Nations sur le Mandchoukouo, texte reproduit in SALMON, Jean, *op. cit.*, p. 74.

¹⁰⁰¹ Convention internationale relative aux stupéfiants, signée le 19 février 1925, à Genève.

¹⁰⁰² League of Nations, (1936) *Official Journal* 1145, pp. 1212–1213.

¹⁰⁰³ Voir les déclarations dans ce sens des représentants du Royaume-Uni et de l'Inde lors de la 18^{ème} session du comité des stupéfiants : League of Nations, (1935) *Official Journal*, p. 18.

consultatif a seulement précisé que les Etats membres devaient s'abstenir d'envoyer au gouvernement mandchou une copie de l'autorisation d'exportation, pour éviter que cela soit interprété comme une reconnaissance implicite du Mandchoukouo¹⁰⁰⁴.

Plusieurs Etats ont indiqué être d'accord avec cette recommandation¹⁰⁰⁵. Par ailleurs, un projet de résolution interdisant toute exportation de stupéfiants vers le Mandchoukouo a été rejeté par le Comité des stupéfiants, qui a seulement demandé un contrôle strict des exportations vers le Mandchoukouo¹⁰⁰⁶. La Chine a protesté contre la position que le Comité consultatif a adoptée à ce sujet, en considérant qu'elle allait à l'encontre de l'obligation de non-reconnaissance mise en place contre le Mandchoukouo. Elle a en outre proposé un système prévoyant la délivrance des autorisations d'importation par les consulats de chaque pays. Cette proposition a été rejetée par le Comité des stupéfiants¹⁰⁰⁷, qui a laissé au Comité consultatif le soin de répondre à la question de savoir quelle autorité devait délivrer les autorisations d'importations. Cependant, le Comité consultatif n'a fait aucune autre recommandation sur ce sujet.

Il s'ensuit que les Etats membres de la Société des nations estimaient que les échanges commerciaux sur la base des certificats fournis par les autorités mandchoues étaient possibles et acceptables dans le cadre de la politique de non-reconnaissance poursuivie par la Société des nations contre cette entité.

b. Les relations commerciales avec la RTCN

Quant aux relations commerciales de la RTCN, il faut constater qu'en l'absence de sanctions économiques adoptées contre cette entité, elle parvient à entretenir des relations commerciales avec un nombre important de pays, tout en souffrant non seulement des inconvénients de sa non-reconnaissance généralisée, mais aussi de la politique isolationniste du gouvernement de la République de Chypre. En effet, la politique invariable des chypriotes grecs suite à la partition *de facto* de l'île consistait à appliquer un ferme embargo à la partie nord de l'île. A cet effet, le gouvernement chypriote grec a non seulement officiellement fermé les ports et aéroports se trouvant au nord de l'île, mais il a aussi cherché à utiliser sa position de gouvernement internationalement reconnu de l'île pour imposer son embargo dans les relations

¹⁰⁰⁴ League of Nations, (1933) *Official Journal*, Special Supplement No. 113, 10-13.

¹⁰⁰⁵ League of Nations, (1934) *Official Journal* 17-18.

¹⁰⁰⁶ League of Nations Doc. C.661.M.316.1933.XI, pp. 26-27.

¹⁰⁰⁷ League of Nations, (1935) *Official Journal* 12.

de Chypre nord avec les Etats tiers et particulièrement avec la Communauté économique européenne (CEE).

La situation de la RTCN présente de la sorte un exemple intéressant des relations commerciales que peut avoir une entité faisant l'objet d'une obligation de non-reconnaissance, mais non pas de sanctions internationales. En particulier, les relations fluctuantes de la RTCN avec les pays européens dans le domaine du commerce témoignent des difficultés des échanges commerciaux avec une entité visée par une obligation de non-reconnaissance. Il présente donc un intérêt indéniable pour notre sujet d'étude d'examiner les relations économiques de Chypre nord avec les pays européens, qui étaient ses premiers partenaires commerciaux jusqu'à l'arrêt *Anastasiou* de 1994. Ainsi, plusieurs pays européens ont entretenu des relations commerciales avec la Chypre nord dans le cadre de l'Accord d'association Chypre-UE (i). En outre, suite à l'adhésion de la République de Chypre à l'Union européenne (EU), celle-ci a proposé des instruments économiques destinés à relancer le commerce avec la Chypre nord afin de mettre fin à l'isolement de la population y résidant (ii).

i. Les relations commerciales de la RTCN avec les pays européens dans le cadre de l'Accord d'Association Chypre-CEE

Pendant longtemps, plusieurs Etats européens ont, d'une manière générale, accepté les exportations en provenance de Chypre nord et les ont fait bénéficier du traitement préférentiel prévu par l'Accord d'Association entre la Chypre et la CEE, et ce jusqu'à l'arrêt *Anastasiou* de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) qui a invalidé cette pratique.

L'acceptation des exportations en provenance de Chypre nord accompagnées des certificats délivrés par les autorités de la RTCN

L'Accord d'Association Chypre-CEE, signé le 19 décembre 1972 et consacré principalement aux relations commerciales entre Chypre et la CEE, prévoit un tarif préférentiel dans la CEE pour les produits agricoles et industriels chypriotes et met en place des règles précises pour déterminer des produits originaires de Chypre. La notion de « produit originaire » a été définie dans un protocole¹⁰⁰⁸, annexé à l'accord d'association et remplacé par un autre protocole¹⁰⁰⁹ en 1977, qui apporte un système de coopération entre les administrations

¹⁰⁰⁸ Protocole relatif à la définition de la notion de « produits originaire et aux méthodes de coopération administratives, *JOCE*, n° L.133 du 21 mai 1973.

¹⁰⁰⁹ Protocole relatif à la définition de la notion de « produits originaire » et aux méthodes de coopération administratives, *JOCE*, n° L.339 du 28 décembre 1977.

douanières des deux parties. Les produits exportés vers la Communauté doivent être accompagnés, à titre de preuve de son origine, des certificats de circulation EUR.1 devant être délivrés par « les autorités douanières de l'Etat exportateur »¹⁰¹⁰. Selon le protocole de 1977, il incombe aux autorités douanières de l'Etat exportateur de veiller à ce que le certificat soit dûment rempli¹⁰¹¹. Ces autorités peuvent effectuer des contrôles *a posteriori* à titre de sondage et chaque fois qu'elles ont des doutes fondés quant à l'authenticité du document ou quant à l'exactitude des renseignements relatifs à l'origine réelle de la marchandise en cause, et coopérer avec les autorités de l'Etat exportateur, selon les modalités précisées par le protocole, pour faire une enquête à cet effet¹⁰¹². En vue de cette coopération, l'Etat exportateur est tenu de fournir à la Commission l'adresse de ses autorités douanières compétentes ainsi que les spécimens des cachets, des signatures et des timbres utilisés par ses autorités pour que la Commission les communique aux autorités douanières des Etats membres.

Comme les exportations chypriotes dans la CEE sont principalement des produits agricoles, tels les agrumes et la pomme de terre, elles sont également soumises à la directive 77/93/CEE du 21 décembre 1976, concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté¹⁰¹³. Aux termes de cette directive, les agrumes et les pommes de terre chypriotes importées dans la Communauté doivent être accompagnées d'un certificat phytosanitaire attestant l'exemption de ces produits des maladies et des parasites. Les certificats phytosanitaires doivent aussi être délivrés par les services autorisés à ces fins sur la base des dispositions législatives ou réglementaires du pays¹⁰¹⁴.

Le protocole portant sur la notion de produit originaire et la directive 77/93CEE nécessitant ainsi des certificats devant être délivrés par « les autorités compétentes de Chypre », la Communauté a été confrontée, après la division *de facto* de l'île, au problème de l'exécution

¹⁰¹⁰ Article 6 § 1 du protocole de 1977, références aux « autorités compétentes de l'état exportateur » dans les articles 7 § 1, 8 § 1 et 8 § 3. Cf., *infra*, l'Annexe II.

¹⁰¹¹ Article 8 § 3 du protocole de 1977. *Idem*.

¹⁰¹² Article 24 du protocole de 1977. *Idem*.

¹⁰¹³ JOCE n° 1977, L 26, p. 20. Cette directive est modifiée, notamment, par la directive 91/683/CEE du Conseil, du 19 décembre 1991 (JOCE n° L 376, p. 29), et par la directive 92/103/CEE de la Commission, du 1^{er} décembre 1992 (JOCE n° L 363, p. 1), ultérieurement modifiée, notamment, par la directive 98/2/CE de la Commission, du 8 janvier 1998 (JOCE n° L 15, p. 34, et rectificatif L 127, p. 35). Elle est remplacée depuis le 30 juin 2000 par la directive 2000/29/CEE (JOCE n° L 169, p. 1).

¹⁰¹⁴ Article 12 paragraphe 1, sous b) de la directive 77/93/CEE, tel que modifié par les directives 80/392/CEE du Conseil, du 18 mars 1980 (JOCE n° L 100, p. 32), et 85/574/CEE du Conseil, du 19 décembre 1985 (JOCE n° L 372, p. 25).

de ces exigences à l'égard des exportations en provenance de Chypre nord. En effet, le gouvernement de Chypre ayant officiellement fermé, suite à l'occupation turque, les ports et les aéroports se situant dans les territoires occupés, la question se posait de savoir si on pouvait considérer les autorités douanières se trouvant dans cette partie de l'île comme des autorités douanières compétentes de la République de Chypre. La Communauté devait donc décider sur la question de savoir comment appliquer l'accord d'association à l'ensemble de l'île dans des conditions existantes. Certains Etats membres, notamment le Royaume Uni, continuaient d'accepter les certificats de circulation délivrés par les autorités chypriotes turcs, à savoir Chambre de commerce chypriote turque.

La Communauté, en s'appuyant sur l'article 5 de l'accord d'association qui interdit les discriminations « entre les Etats membres, leur ressortissants ou leur sociétés, (ou) entre les ressortissants ou sociétés de Chypre »¹⁰¹⁵, a adopté initialement une opinion autorisant les exportations des chypriotes turcs. En effet, l'accord était conclu avec le gouvernement internationalement reconnu de la République de Chypre, mais les bénéfices découlant de l'accord devaient s'appliquer à la population entière de l'île, et donc les certificats délivrés par les chypriotes turcs devaient être acceptés¹⁰¹⁶.

En effet, les membres du comité des représentants permanents (COREPER) a conclu le 22 juillet 1977 un *gentlemen's agreement* entre eux afin d'interpréter le nouveau protocole de 1977 sur la coopération entre les autorités douanières, de façon à permettre la poursuite du commerce avec la Chypre nord. Cet accord autorisait la poursuite des exportations de Chypre nord au Royaume Uni et en Irlande via Rotterdam¹⁰¹⁷. L'accord était fondé sur un avis du service juridique de la Commission qui concluait que la Communauté et les autorités des Etats membres pouvaient entrer en contact avec les chypriotes turcs et cela sans impliquer une quelconque reconnaissance du statut de la communauté chypriote turque¹⁰¹⁸. Les Etats membres de la CEE ont donc continué d'accepter des certificats délivrés par les autorités chypriotes turcs

¹⁰¹⁵ Le texte de l'accord d'association in BOZKAYA, Ali, *Le statut de Chypre nord en droit communautaire*, Editions universitaires européennes, 2013, pp. 145-148.

¹⁰¹⁶ TALMON, Stefan, «The Cyprus Question before the European Court of Justice », *European Journal of International Law*, vol.12, n°4, 2001, p.732.

¹⁰¹⁷ TSARDANIDES, Ch., *The politics of the EEC-Cyprus Association agreement : 1973-1982*, Nicosie, 1988, p. 163.

¹⁰¹⁸ BREWIN, Christopher, *European Union and Cyprus*, Cambridgeshire, The Eothen Press, 2000, p. 61.

afin d'éviter une discrimination entre les ressortissants de Chypre, tel qu'il est disposé dans l'article 5 de l'accord d'association.

Après la déclaration d'indépendance de la RTCN en novembre 1983, le gouvernement chypriote a introduit de nouveaux timbres douaniers et a précisé dans une note écrite envoyée à la Commission que seuls des certificats délivrés par ses autorités répondaient aux exigences de l'accord d'association. Par ailleurs, le Conseil des Communautés a recommandé aux Etats membres de ne pas accepter de produits provenant de cette entité¹⁰¹⁹. Alors, une incertitude est née concernant les importations en provenance de Chypre nord.

La Commission a initialement adopté des mesures en vue de limiter l'accès préférentiel des exportations non-certifiées par le Gouvernement chypriote. Le Conseil des ministres a réitéré à la fin de l'année 1983 et au début de l'année 1984 sa position ancienne consistant à étendre le bénéfice de l'accord d'association à toute la population de Chypre, mais il n'a pas donné plus de précision sur le traitement des certificats délivrés par les autorités chypriotes turques¹⁰²⁰. Dans ces conditions, les nouveaux certificats introduits par le Gouvernement chypriote seraient sûrement acceptés par chaque Etat membre. Mais, rien n'était décidé pour annuler les anciens certificats qui pouvaient encore être délivrés par la partie chypriote turque.

L'attitude de la Commission à ce sujet n'était pas cohérente. D'un côté, elle a communiqué aux autorités compétentes des Etats membres les spécimens des cachets, signatures et timbres utilisés par les chypriotes turcs¹⁰²¹. D'un autre côté, le directeur général à la DG VI (Agriculture), M. Guy Legras, a adressé le 9 décembre 1989 aux représentants permanents des Etats membres à Bruxelles une lettre concernant le régime des importations de produits en provenance de Chypre devant être accompagnés du certificat sanitaire visé à la directive 77/93. Après avoir relevé les plaintes parvenues à la Commission sur les différences existant dans la pratique des Etats membres concernant les conditions posées pour l'acceptation de produits originaires de Chypre, la lettre précisait *inter alia* ce qui suit :

« Dans le cas de Chypre, l'article 12, paragraphe 1, sous b), est à interpréter dans le sens que les seuls services autorisés sont les services autorisés sur la base des dispositions législatives ou réglementaires de la République de Chypre. En effet, la position de la Communauté est claire à cet égard ..., le seul gouvernement reconnu est celui de la

¹⁰¹⁹ LYCOURGOS Constantinou, *L'association de Chypre à la CEE*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, p. 27.

¹⁰²⁰ TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 732.

¹⁰²¹ *Loc. cit.*

République de Chypre. Pour cette raison, les produits circulant sous le couvert d'un certificat phytosanitaire au sens de la directive 77/93 et originaires de la partie septentrionale de l'île ne peuvent être considérés comme conformes aux conditions de la directive susmentionnée que lorsque le certificat porte la dénomination 'République de Chypre' et qu'il a été établi par les autorités compétentes de ladite république »¹⁰²².

Cette lettre a fait l'objet d'un recours devant la Cour de justice des communautés européennes (CJCE). Deux sociétés néerlandaises important des agrumes de Chypre nord accompagnées des certificats phytosanitaires délivrés par les autorités chypriotes turques ont demandé, en vertu de l'article 173 § 2 CE (actuellement article 234 § 4 CE), l'annulation de la décision contenue dans cette lettre ainsi qu'une indemnité pour la réparation de leur dommage résultant de la conduite, selon eux, illégale de la Commission. La CJCE a rejeté cette demande comme irrecevable en jugeant que la lettre en cause n'était qu'un simple avis à l'adresse des autorités nationales, et non pas un acte produisant des effets juridiques¹⁰²³.

Alors, étant donné que la lettre de la Commission n'était pas contraignante pour les Etats membres, le Royaume Uni, l'Allemagne et certains autres Etats membres ont continué d'accepter les certificats de circulation EUR.1 estampillés au nom des « autorités douanières de Chypre » et des certificats phytosanitaires délivrés au nom de la « République de Chypre », mais délivrés par les autorités de la RTCN ; à condition que ces certificats ne portent pas le nom de « L'Etat fédéré turc de Chypre », « République Turque de Chypre Nord » ou une appellation semblable, et ce jusqu'à l'arrêt *Anastasiou I* de la CJCE en 1994.

En cas de doute sur l'authenticité d'un certificat ou sur l'exactitude des informations relatives à l'origine du produit en cause, les autorités compétentes de l'Etat exportateur envoyaient une demande de vérification officielle en vertu de l'article 24 du Protocole d'origine de 1977 à l'adresse suivante : Ministère de l'Economie et des Finances, Direction Générale des Douanes et Droits Indirects, Nicosie, Communauté Chypriote Turque, via Mersin 10, Turquie. En réponse, l'autorité concernée confirmait l'authenticité du certificat de circulation en cause¹⁰²⁴.

La fin des exportations en provenance de Chypre nord vers la CEE : l'arrêt Anastasiou

¹⁰²² CJCE, Affaire C-50/90, *Sunzest c. Commission*, Recueil de jurisprudence 1991, p. I-02917, par. 5.

¹⁰²³ *Ibid.*, para. 13.

¹⁰²⁴ A titre d'exemple, la pratique des autorités douanières allemandes à cet égard est décrite in TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 733.

Le 21 mai 1992, *SP Anastasiou Ltd* et douze autres producteurs et exportateurs d'agrumes chypriotes grecs et l'Office national de régularisation des ventes de pommes de terre de Chypre ont introduit devant la *High Court of Justice (Queen's Bench Division)* une demande de contrôle judiciaire de la pratique des autorités britanniques consistant à autoriser les importations au Royaume-Uni d'agrumes et de pommes de terre en provenance de Chypre nord et accompagnés de certificats d'importation délivrés par les autorités chypriotes turques, mais non pas par les « *autorités compétentes* » de la République de Chypre.

Dans le cadre de cette affaire, la *High Court of Justice* a posé à la CJCE, par une ordonnance du 2 décembre 1992, cinq questions préjudicielles en vertu de l'article 177 CE (actuellement article 234 CE) concernant l'interprétation de l'accord d'association entre la CEE et Chypre ainsi que de la directive 77/93/CEE. En résumé, il s'agissait de déterminer « d'une part si l'accord d'association et la directive 77/93 d[evai]ent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à l'acceptation par les autorités nationales d'un Etat membre, lors de l'importation d'agrumes ou de pommes de terre en provenance de la partie nord de Chypre, de certificats de circulation et de certificats phytosanitaires délivrés par des autorités autres que les autorités compétentes de la République de Chypre ou qu'au contraire ils impos[ai]ent cette acceptation, et, d'autre part, s'il en irait différemment au cas où certaines circonstances liées à la situation particulière de l'île de Chypre seraient ou non réputées établies »¹⁰²⁵.

Par ailleurs, deux semaines avant la tenue de l'audience devant la CJCE, *The Cyprus Fruit and Enterprises Limited (Cypfruvex)*, une entreprise chypriote turque, dont 83% des parts sont détenues par la RTCN, et sa filiale britannique, *Cypfruvex (UK)*, toutes les deux importateurs majeurs d'agrumes et de pommes de terre de Chypre nord, ont demandé à intervenir dans l'affaire. La demande a été acceptée par le tribunal britannique à condition de ne pas soutenir devant la CJCE que la RTCN fût un Etat souverain et légitime¹⁰²⁶.

Dans l'affaire *Anastasiou*, la tâche la CJCE consistait donc à interpréter les expressions « *autorités douanières de l'Etat d'exportation* » figurant dans des articles 6 § 1, 7 § 1, 8 § 1 et 8 § 3 du protocole de 1977 sur la notion d'origine, ainsi que « *services autorisés à ces fins...* sur

¹⁰²⁵ Affaire C-432/92, *Anastasiou I*, *Recueil de jurisprudence* 1994, p. I-03087.

¹⁰²⁶ *R. c. MAFF, ex parte SP Anastasiou (Pissouri) et autres*, 24 février 1994, *Crown Office Digest* 1994, pp. 329-330.

la base de dispositions législatives ou réglementaires du pays » se trouvant dans l'article 12, paragraphe 1, sous b) de la directive 77/93.

Selon les demandeurs et le gouvernement grec, il ressortait des termes précis et inconditionnels des dispositions susmentionnées que seuls les autorités douanières et services autorisés de la République de Chypre étaient compétents pour délivrer des certificats de circulation et des certificats phytosanitaires. Donc, ces dispositions interdisaient l'acceptation de certificats délivrés par d'autres autorités.

Le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission européenne soutenaient en revanche que les dispositions en cause, devaient être interprétées à la lumière de l'article 5 de l'accord d'association et en tenant compte de la situation particulière de l'île, de manière à permettre à un Etat membre d'accepter les certificats délivrés par la communauté turque de la partie nord de Chypre. En effet, cette solution était exigée par l'article 5 de l'accord d'association qui interdisait la discrimination entre les ressortissants et les sociétés de Chypre. Selon eux, une acceptation de fait des certificats en question délivrés par des autorités autres que les autorités compétentes de la République de Chypre ne signifiait absolument pas une reconnaissance en tant qu'Etat de la RTCN, mais représentait le corollaire nécessaire et justifiable de la prise en compte des intérêts de l'ensemble de la population de Chypre. Ils ont fait valoir en outre qu'il était pratiquement impossible pour les exportateurs de Chypre nord d'obtenir des certificats des autorités se trouvant au sud de l'île. Ils ont aussi mis en avant leur interprétation de l'avis consultatif de la Cour internationale de justice (CIJ) sur la Namibie¹⁰²⁷ selon laquelle une politique de non-reconnaissance ne pouvait aller jusqu'à dénier à la population chypriote des avantages accordés par un traité. Ils ont enfin ajouté que les procédures de contrôle tant de l'origine des marchandises que de la salubrité des produits présentaient en pratique toutes les garanties nécessaires.

La CJCE a reconnu que la partition de fait du territoire chypriote soulevait des problèmes difficiles à résoudre dans le cadre de l'application de l'accord d'association à l'ensemble de Chypre. Mais, elle n'a pas pour autant accepté que cela nécessitait de s'écarter des dispositions claires, précises et inconditionnelles du protocole de 1977 sur l'origine des

¹⁰²⁷ *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (sud-ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif, CIJ Recueil C.I.J. 1971, p. 16.

produits et la coopération administrative. Selon la Cour, « les problèmes résultant de la partition de facto de l'île doivent être résolus exclusivement par la République de Chypre ».

La Cour a ensuite relevé que le système des certificats de circulation en tant que moyens de preuve de l'origine des produits reposait sur le principe de la confiance institutionnelle et la coopération entre les autorités compétentes de l'Etat d'exportation et celles de l'Etat d'importation, et qu'une telle coopération était exclue avec les autorités d'une entité telle que celle établie dans la partie nord de Chypre, qui n'était reconnue ni par la Communauté ni par les États membres. Ainsi, « l'admission de certificats de circulation non délivrés par la République de Chypre constituerait, en l'absence d'une possibilité de contrôle et de coopération, la négation même de l'objet et de la finalité du système établi par le protocole de 1977 ».

La Cour a exclu l'argument de non-discrimination de la Commission fondé sur l'article 5 de l'accord d'association en expliquant que la non-discrimination était l'un des objectifs de l'accord, mais qu'elle devait être conciliée avec les autres buts généraux de l'accord. La Cour a continué ainsi :

« Dans ce contexte, la non-discrimination entre ressortissants ou sociétés de Chypre, imposée par l'article 5 de l'accord d'association, ne peut avoir pour effet d'écarter les règles essentielles dudit accord, qui en conditionnent le fonctionnement dans le sens voulu par les parties contractantes. A ce titre, l'obligation conventionnelle de la Communauté, de ne pas mettre en péril la réalisation des buts de l'accord (article 3 de l'accord d'association), implique qu'un moyen de preuve de l'origine des produits différent de celui expressément prévu par le protocole de 1977 ne peut être adopté unilatéralement par la Communauté. Tout moyen de preuve alternatif doit être discuté et décidé par la Communauté et la République de Chypre dans le cadre des institutions établies en vertu de l'accord d'association, puis appliqué de manière uniforme par les deux parties contractantes ».

Donc, la Cour estime que l'article 5, précité, ne peut en toute hypothèse conférer à la Communauté le droit d'intervenir dans les affaires intérieures de Chypre.

En ce qui concerne l'interprétation que fait la Commission s'inspirant de l'avis consultatif de la CIJ sur la Namibie, la Cour s'est contentée d'indiquer qu'elle ne trouvait pas d'analogie entre le cas de la Namibie et celui de Chypre sur le plan juridique et factuel.

Ensuite, la Cour a relevé qu'il n'y avait pas d'accord entre les parties sur l'interprétation de l'accord. En outre, la Cour a constaté qu'il existait des différences dans la pratique des Etats membres concernant l'application de l'accord d'association et que cela créait « une situation

d'incertitude de nature à compromettre l'existence d'une politique commerciale commune ainsi que l'exécution par la Communauté de ses obligations découlant de l'accord d'association ». Selon la Cour, « [d]evant une telle situation, les règles pertinentes du protocole de 1977 doivent être interprétées de façon stricte afin d'assurer une application uniforme de l'accord d'association dans tous les États membres ».

La Cour a donc conclu que l'expression « autorités douanières de l'État d'exportation », figurant aux articles 7 1, et 8 § 1, dudit protocole, devait être comprise comme se référant exclusivement aux autorités compétentes de la République de Chypre, lorsqu'étaient en cause des exportations à destination de la Communauté. Par conséquent, d'après la Cour, l'accord d'association s'oppose à l'acceptation par les autorités compétentes d'un Etat membre, lors d'une importation d'agrumes ou de pommes de terre en provenance de Chypre, de certificats de circulation délivrés par des autorités autres que les autorités compétentes de la République de Chypre.

S'agissant des certificats phytosanitaires qui doivent accompagner les agrumes et les pommes de terre importées à la Communauté, les demandeurs et le Gouvernement hellénique ont fait valoir que les certificats phytosanitaires ne pouvaient être délivrés que par les services autorisés sur la base des dispositions législatives ou réglementaires de la République de Chypre selon les termes de l'article 12, paragraphe 1, sous b) de la directive 77/93.

En revanche, le Gouvernement britannique et la Commission considéraient encore ici que l'interprétation et l'application des dispositions en cause de la directive 77/93 ne devaient pas entraîner des discriminations arbitraires entre les groupes de population de Chypre. Ils ont fait remarquer en outre que, dans la pratique, les certificats délivrés par la RTCN étaient aussi fiables que ceux délivrés par la République de Chypre, et que la fiabilité de tels certificats pouvaient toujours être contrôlée à la frontière par les autorités de l'Etat membre d'importation.

Le raisonnement de la Cour sur ce point s'apparente à celui qu'elle a suivi concernant les certificats de circulation. En effet, la Cour constate d'abord que le régime établi par la directive 77/93 « repose essentiellement sur un système de contrôles effectués par des experts légalement autorisés par le gouvernement du pays exportateur, et garantis par la délivrance du certificat phytosanitaire correspondant ». Elle fait remarquer ensuite l'insuffisance d'un contrôle qui serait effectué à la frontière de l'Etat exportateur. Mais, ce qui constitue le nœud du raisonnement est encore une fois l'impossibilité d'une collaboration avec une entité non-

reconnue, qui est pourtant nécessaire pour atteindre les buts de la directive. Selon la Cour, « il serait impossible qu'un Etat d'importation s'adresse à des services ou des fonctionnaires d'une entité non reconnue, par exemple à propos de produits contaminés ou de certificats non conformes ou falsifiés ». Donc, pour la Cour, seules les autorités de la République de Chypre sont en mesure d'agir à la suite de plaintes liées à une contamination des produits végétaux exportés de Chypre. Il convient par conséquent d'interpréter l'expression « services autorisés » figurant à l'article 12, paragraphe 1, sous b), de la directive 77/93 comme visant exclusivement, en ce qui concerne les importations de produits en provenance de Chypre, les services désignés par la République de Chypre. Donc, la directive 77/93 s'oppose également à l'acceptation par les autorités d'un Etat membre, lors d'une importation d'agrumes ou de pommes de terre en provenance de Chypre, de certificats phytosanitaires délivrés par des autorités autres que les autorités compétentes de la République de Chypre.

Pour ces motifs, le 5 juillet 1994, la Cour a statué que l'accord d'association entre la CEE et Chypre, ainsi que la directive 77/93/CEE, devaient être interprétés en ce sens qu'ils s'opposaient à l'acceptation par les autorités nationales d'un Etat membre, lors de l'importation d'agrumes et de pommes de terre en provenance de Chypre nord, de certificats de circulation et de certificats phytosanitaires délivrés par des autorités autres que celles de la République de Chypre.

Suivant l'arrêt de la Cour, le juge de renvoi, la *High Court of Justice* britannique a déclaré, le 11 novembre 1994, que le Royaume Uni ne pourrait plus accepter, en ce qui concerne l'importation d'agrumes et de pomme de terre en provenance de la RTCN, des certificats de circulation et des certificats phytosanitaires autres que ceux délivrés par les autorités compétentes de la République de Chypre¹⁰²⁸.

Dotée de l'autorité de chose interprétée, l'arrêt *Anastasiou* est contraignant pour toutes les institutions de l'Union et pour tous les Etats membres. Donc, la Commission a informé les Etats membres sur les conséquences pratiques de l'arrêt, et les a appelés à la vigilance par rapport aux produits qui pourraient provenir de la partie nord de Chypre¹⁰²⁹. En conséquence, les Etats membres n'ont plus accepté les certificats délivrés par la communauté chypriote

¹⁰²⁸ R. c. MAFF, ex parte SP Anastasiou (Pissouri) and Others, 11 november 1994, *Crown Office Digest 1994*, p. 339.

¹⁰²⁹ Question Ecrite n° 26/95 d'Alexandros ALAVANOS à la Commission, Importation illégale dans l'Union européenne de produits provenant des territoires occupés de Chypre, JO C 145 du 12 juin 1995, p. 23.

turque. La CJCE a d'ailleurs maintenu sa position dans deux autres arrêts ultérieurs rendus en juillet 2000 et en septembre 2003¹⁰³⁰.

Le raisonnement qu'a suivi la CJCE dans l'arrêt *Anastasiou* peut être résumé de la manière suivante : le système de certificat de la CEE s'appuie sur le principe de confiance mutuelle et la coopération entre les autorités compétentes de l'Etat exportateur et celles de l'Etat importateur. Une telle coopération est exclue avec une entité qui n'est reconnue ni par la Communauté ni par ses Etats membres. Les certificats délivrés par les autorités des entités non-reconnus comme la RTCN ne peut donc être acceptés par les Etats membres de la Communauté.

La CJCE a raisonné dans cet arrêt principalement dans le souci d'assurer l'effectivité et la cohérence du droit communautaire¹⁰³¹. En effet, le bon fonctionnement du système des certificats d'origine était plus important pour la Cour que le fait de créer une discrimination entre les ressortissants de Chypre. Elle avait d'ailleurs souligné l'importance de la coopération et du principe de la confiance mutuelle pour un accord d'association dans ses arrêts précédents¹⁰³². En outre, elle met l'accent sur le cadre institutionnel établi par l'accord d'association et la nécessité de négocier exclusivement avec la République de Chypre. Elle interdit ainsi à la Communauté une action unilatérale dans l'application de l'accord et considère les problèmes liés à la partition de l'île comme des problèmes intérieurs de Chypre qui doivent être résolus par la seule République de Chypre.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'argument tiré de l'avis consultatif de la CIJ, la Cour a seulement indiqué que la situation de la Namibie n'était pas comparable avec celle de Chypre, sans prendre la peine de s'expliquer sur ce point, et a renvoyé aux conclusions de l'avocat général selon lequel la prémisse figurant dans l'avis consultatif rendu par la CIJ « n'a (...) qu'une importance mineure - si tant est qu'elle en ait une - en l'espèce »¹⁰³³. La CJCE a donc jugé inapplicable en l'espèce le principe consacré par l'avis consultatif sur la Namibie et qui permet

¹⁰³⁰ Affaire C-219/98, *Anastasiou II*, *Recueil de jurisprudence*, 2000, p. I-05241, par. 13 et Affaire C-140/02, *Anastasiou III*, *Recueil de la jurisprudence*, 2003, p. I-10635

¹⁰³¹ EMILIOU Nicholas, « Cypriot import certificates: some hot potatoes », *European Law Review*, vol. 20, 1995, p. 209.

¹⁰³² Affaire 218/83, *Les Rapides Savoyards*, *Recueil de jurisprudence* 1984, p. 3105 ; affaire 12/92 *Huygen*, *Recueil de jurisprudence* 1993, p. I-6381.

¹⁰³³ Conclusions de l'avocat général Gulmann présentées le 20 avril 1994, par. 58, *Recueil de jurisprudence* 1994 p. I-03087.

la reconnaissance de certains actes d'une entité non-reconnue, pour des raisons humanitaires, pour les droits et relations privés, et concernant les questions d'administration routine.

Afin d'assurer une application uniforme de l'accord d'association, la Cour interprète l'expression « autorités douanières de l'Etat d'exportation » qui figure aux articles 7 § 1 et 8 § 1 du protocole comme se référant exclusivement aux autorités compétentes de la République de Chypre, et les termes « services autorisés » figurant à l'article 12 § 1 b) de la directive 77/93 comme visant exclusivement les services désignés par la République de Chypre. Donc, selon la Cour, la non-reconnaissance de la RTCN empêche toute attribution de compétence à ses autorités, et l'acceptabilité de ces certificats, ainsi que toute possibilité de coopération administrative avec elle.

Pourtant, depuis 1974, plusieurs Etats et la Communauté elle-même avaient eu des relations informelles avec l'administration de la communauté chypriote turque, et plusieurs Etats membres de la CEE ont pu coopérer avec la RTCN en acceptant les exportations en provenance de Chypre nord dans le cadre de l'accord d'association. Contrairement à ce que soutient la Cour, ils ont même pu s'adresser à des services de la RTCN pour faire des enquêtes concernant l'authenticité des certificats d'origine ou l'exactitude des renseignements sur l'origine réelle des produits¹⁰³⁴.

Du côté des chypriotes turcs, l'arrêt de la CJCE a créé une grande déception, puisqu'il a accru leur isolement en mettant fin à une ouverture dans l'embargo imposé par le Gouvernement chypriote. L'arrêt *Anastasiou* a sérieusement touché l'économie de la RTCN, notamment concernant les secteurs des agrumes et du textile, et l'a rendue encore plus dépendante de la Turquie. Bien que l'arrêt n'ait pas imposé un embargo sur les produits de Chypre nord, il a pratiquement fermé le marché européen aux producteurs chypriotes turcs. En effet, même si les produits de Chypre nord pouvaient toujours être importés dans la Communauté sans un certificat de circulation EUR.1 valide, ils étaient traités comme les produits d'un pays qui n'est pas associé à la CEE, et soumis ainsi à une taxe d'importation variant de 3 % à 32 %¹⁰³⁵. Donc, les produits chypriotes turcs n'étaient plus compétitifs sur le marché européen. Par ailleurs, faute de certificat phytosanitaire valide, les agrumes (sauf le citron) et les pommes de terre ne pouvaient plus être importés dans la Communauté. Ainsi, alors

¹⁰³⁴ Pour l'exemple des autorités allemandes, voir TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 733.

¹⁰³⁵ TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 737.

que le commerce de Chypre nord avec la Communauté représentait 77,5 % de toutes ses exportations en 1980, les échanges commerciaux avec l'UE élargie constituaient seulement 14,5 % des exportations chypriotes turques en 2006¹⁰³⁶. Par ailleurs, entre 3000 et 4000 personnes ont perdu leur emploi en raison des conséquences néfastes de l'arrêt Anastasiou sur l'économie de la RTCN¹⁰³⁷.

ii. Les instruments commerciaux de l'UE pour mettre fin à l'isolement économique de Chypre nord

Le protocole n° 10 au traité d'adhésion de Chypre à l'UE prévoit dans son article 3 que « rien dans le présent protocole n'empêche l'adoption de mesures visant à favoriser le développement économique des zones visées à l'article 1^{er} ». Cette disposition rappelle l'argumentation de la Commission et du Gouvernement du Royaume-Uni dans l'affaire *Anastasiou* selon laquelle une politique de non-reconnaissance ne peut aller jusqu'à dénier à une population des avantages accordés par un traité. Cette disposition a été à l'origine de la proposition des instruments commerciaux proposés par l'UE pour mettre fin à l'isolement économique de Chypre nord.

Suite aux referenda de 24 avril 2004 à Chypre pour la réunification de l'île sur la base du plan Annan, le Conseil de l'UE a tiré les conclusions du vote positif des chypriotes turcs et de la nouvelle situation sur l'île en faisant le 26 avril 2004 une déclaration qui se lit comme suit :

« [...] Le Conseil a affirmé qu'il était déterminé à faire en sorte que les Chypriotes réalisent bientôt leur destin commun en tant que citoyens d'une île de Chypre unie au sein de l'Union européenne. La communauté chypriote turque a clairement exprimé son souhait d'avoir un avenir au sein de l'Union européenne. Le Conseil est résolu à mettre fin à l'isolement de cette communauté et à faciliter la réunification de Chypre en encourageant le développement économique de la communauté chypriote turque »¹⁰³⁸.

Le Conseil de l'UE a ensuite invité « la Commission à présenter à cette fin des propositions détaillées mettant l'accent en particulier sur l'intégration économique de l'île et sur l'amélioration des contacts entre les deux communautés et avec l'UE ». Le Conseil a en outre

¹⁰³⁶ BRUS, M., AKGUN, M., BLOCKMANS, S., TIRYAKI, S., HOOGEN, Th. Van den, DOUMA, W., *A Promise to Keep: Time to End the International Isolation of the Turkish Cypriots*, Istanbul, TESEV Publications, 2008, p. 29.

¹⁰³⁷ Reuter European Business Report, 7 mars 1995.

¹⁰³⁸ Conseil des affaires générales du 26 avril 2004.

« recommandé que les 259 millions d'euros qui étaient déjà destinés à la partie nord de Chypre en cas d'accord soient maintenant utilisés à cette fin »¹⁰³⁹.

Le 29 avril 2004, le règlement de la ligne verte, relatif aux échanges entre les parties nord et sud de Chypre, a été adopté. Mais, même au moment de l'adoption de ce règlement, plusieurs observateurs estimaient que son effet serait limité en ce qui concerne le but exprimé ci-dessus par le Conseil, à savoir mettre fin à l'isolement économique de la communauté chypriote turque¹⁰⁴⁰. Dans ce but précis, une proposition de règlement sur le commerce direct a également été présentée plus tard, mais ce règlement n'a pas pu être adopté suite aux débats juridiques qu'il a suscités. En revanche, un règlement sur l'aide financière à Chypre nord a été adopté.

Le règlement de la ligne verte

La ligne verte est la ligne de démarcation qui sépare les deux cotés de l'île et s'étend sur une longueur d'environ 180 km d'est en ouest à travers l'île. Cette zone tampon avait été établie suite aux conflits intercommunautaires de 1964 par la résolution 186 du Conseil de sécurité des Nations Unis qui y maintient depuis cette date un certain nombre de casques bleus.

Après l'adhésion de la République de Chypre à l'UE sans un règlement préalable, et la suspension de l'acquis communautaire dans la partie nord de l'île conformément au protocole n° 10 au traité d'adhésion de Chypre, il s'est avéré nécessaire de prévoir les conditions dans lesquelles les dispositions pertinentes de la législation de l'Union européenne s'appliquaient à la ligne verte. Ainsi, le Conseil de l'UE, conformément à l'article 2 § 1 du protocole n°10 annexé à l'Acte d'adhésion qui l'habilite à établir un régime spécial pour la ligne verte, a adopté le 29 avril 2004 le règlement 866/2004¹⁰⁴¹ sur la ligne verte qui est entré en vigueur le 1^{er} mai 2004.

Selon le droit chypriote, les marchandises arrivant de Chypre nord au sud de l'île circulent dans le même pays. Cependant, pour l'UE, ils proviennent d'un lieu situé hors de l'union douanière et y entrent seulement en franchissant la ligne. Donc, dans des circonstances

¹⁰³⁹ *Loc. cit.*

¹⁰⁴⁰ HOFFMEISTER, Frank, *Legal Aspects of the Cyprus Problem: Annan Plan and EU Accession*, Martinus Nijhoff Publishers/Brill Academic, 2006, p. 201.

¹⁰⁴¹ Règlement (CE) n° 866/2004 du Conseil du 29 avril 2004 concernant un régime en application de l'article 2 du protocole n° 10 de l'acte d'adhésion de 2003, *JOCE* n° L 161 du 30/04/2004 pp. 128–143.

normales, l'UE appliquerait les règles phytosanitaires et de taxation communautaires à l'égard de ces marchandises comme les marchandises étrangères. A cet égard, le règlement de la ligne verte constitue la base juridique d'un régime préférentiel pour les marchandises chypriotes turques. Cette situation est comparable au régime créé par l'ancien protocole sur le commerce inter-allemand qui permettait l'entrée des marchandises en provenance d'Allemagne de l'est en Allemagne de l'ouest sans être soumises aux exigences communautaires communes concernant les pays tiers¹⁰⁴².

Le règlement devait créer une formule juridique permettant de promouvoir le commerce entre d'une part Chypre nord et d'autre part le sud de l'île et autres Etats membres de l'UE via la ligne verte, car l'échange entre les deux côtés de la ligne n'existait guère avant le règlement. Au regard de l'isolement économique subi par Chypre nord suite à l'arrêt *Anastasiou* de la CJCE, et l'échec des efforts de règlement avant l'adhésion, l'UE était déterminée à mettre en place des règles qui permettraient aux marchandises chypriotes turcs de franchir la ligne et de pénétrer le marché communautaire de la même manière que les marchandises communautaires.

Le règlement s'applique depuis le 1^{er} mai 2004 à l'égard des marchandises qui sont à la fois entièrement obtenus à Chypre nord et conformes à l'annexe II du règlement. En ce qui concerne les autres marchandises, le règlement est devenu pleinement applicable le 23 août 2004, jour où le règlement 1480/2004¹⁰⁴³ de la Commission précisant les règles spécifiques applicables à toutes les marchandises est entré en vigueur.

Les marchandises ne franchissent la ligne qu'aux points de passage énumérés à l'annexe I du règlement ainsi qu'aux points de Pergamos et Strovilia en ce qui concerne la zone de souveraineté orientale britannique, et respectent les exigences et subissent les contrôles requis par la législation communautaire, spécifiés à l'annexe II. Cette dernière précise que les marchandises franchissant la ligne sont soumises aux exigences et contrôles dans les domaines vétérinaires, phytosanitaires et de sécurité sanitaire des aliments, prévus dans les mesures adoptées en vertu de l'article 37 et/ou de l'article 152, paragraphe 4, point b), du traité CE. En particulier, les plantes concernées, les produits végétaux et les autres objets sont soumis à des contrôles phytosanitaires effectués par des experts dûment agréés, afin de vérifier qu'ils

¹⁰⁴² HOFFMEISTER, Frank, *op. cit.*, p. 215.

¹⁰⁴³ Règlement (CE) n° 1480/2004 de la Commission du 10 août 2004 définissant les règles spécifiques applicables aux marchandises arrivant des zones dans lesquelles le gouvernement de Chypre n'exerce pas de contrôle effectif et entrant dans les zones dans lesquelles ce gouvernement exerce un contrôle effectif, JO n° L 272 du 20/08/2004 pp. 3-10.

répondent aux conditions prévues par la législation phytosanitaire de l'Union européenne (directive 2000/29/CE du Conseil remplaçant la directive 77/93CE du Conseil) avant qu'ils ne franchissent la ligne de démarcation pour être expédiés dans les zones placées sous le contrôle effectif de la République de Chypre.

Les marchandises sont en outre accompagnées d'un document délivré par la Chambre de commerce chypriote turque (CCCT) dûment habilitée à cet effet par la Commission en accord avec le Gouvernement de la République de Chypre avec la décision n° 2004/604/CE¹⁰⁴⁴ du 7 juillet 2004. Cette autorisation donnée à la CCCT de délivrer des documents d'accompagnement qui prouvent l'origine des marchandises est l'instrument principal du règlement de la ligne verte pour atteindre ses objectifs¹⁰⁴⁵. En effet, elle permet aux exportateurs chypriotes turcs de répondre aux exigences de la jurisprudence *Anastasiou* concernant le système de certificat d'origine de la Communauté.

Le règlement précise pour autant qu'après le franchissement de la ligne, les autorités compétentes de la République de Chypre contrôlent l'authenticité du document délivré par la CCCT et vérifient qu'il correspond bien aux marchandises expédiées¹⁰⁴⁶. S'il est établi que les documents ont été délivrés alors que les conditions n'étaient pas dûment remplies, l'ensemble des droits et des taxes dues lors de la mise en libre circulation des marchandises sur le territoire douanier de la Communauté sont exigibles, aux taux applicables aux pays tiers sans traitement préférentiel¹⁰⁴⁷.

L'article 4 § 2 explique que sous ces conditions les marchandises ne sont pas soumises à des droits de douane ou à des taxes d'effet équivalent, et ne font pas non plus l'objet d'une déclaration en douane, à condition qu'elles ne soient pas susceptibles de bénéficier de restitution à l'exportation ou de systèmes d'intervention. Le règlement 293/2005¹⁰⁴⁸ a modifié cette disposition afin d'élargir l'accès au régime en franchise de droits susmentionné, au cas par cas, à certains produits d'une nature susceptible de bénéficier de restitutions à l'exportation ou de

¹⁰⁴⁴ JO L 272 du 20 août 2004, p. 12.

¹⁰⁴⁵ SKOUTARIS, Nikolaos, "The application of the *acquis communautaire* in the areas not under the effective control of the republic of Cyprus : The Green Line Regulation", *Common Market Law Review*, vol. 45 (3), 2008, p. 744.

¹⁰⁴⁶ L'article 4 § 6 du règlement 866/2004.

¹⁰⁴⁷ L'article 2 § 2 du règlement 1480/2004.

¹⁰⁴⁸ Règlement (CE) n° 293/2005 du Conseil du 17 février 2005 modifiant le règlement (CE) n° 866/2004 concernant un régime en application de l'article 2 du protocole n° 10 de l'acte d'adhésion en ce qui concerne des produits agricoles et les facilités concédées aux personnes qui franchissent la ligne de démarcation, JO n° L 050 du 23/02/2005 p. 0001 – 0002.

systèmes d'intervention, pour autant que les conditions et dispositions relatives à cet accès garantissent que les intérêts financiers de la Communauté sont effectivement protégés. La quantité des produits chypriotes turcs franchissant la ligne verte restant toujours insuffisante, les droits applicables aux produits agricoles originaires de Chypre nord ont été levés dans leur ensemble par le règlement n° 587/2008¹⁰⁴⁹ du Conseil du 16 juin 2008.

S'agissant de l'exécution du règlement de la ligne verte au regard des marchandises, la Commission a relevé dans ses rapports annuels¹⁰⁵⁰ que les échanges commerciaux entre les zones situées de part et d'autre de la ligne verte étaient relativement limités, même si la valeur des marchandises qui franchissent la ligne est passée de 100.000 euros à 300.000 euros par mois au cours de trois années d'exécution du règlement. Selon la Commission, ce faible volume des échanges pourrait s'expliquer par les restrictions contenues dans le règlement relatif à la ligne verte qui n'autorise le franchissement de la ligne de démarcation que pour les marchandises qui ont été entièrement obtenues dans la partie nord de Chypre ou qui y ont subi leur dernière transformation ou ouvraison substantielle, économiquement justifiée. En outre, les échanges commerciaux entre la partie nord de Chypre et d'autres Etats membres de l'UE via la ligne de démarcation n'existent guère. Ainsi, à la fin de l'année 2008, le commerce à travers la ligne verte représentait seulement 12 % de tout le commerce international de la RTCN¹⁰⁵¹. En 2014, la valeur des échanges réalisés entre les zones situées de part et d'autre de la ligne était seulement de 3 520 045 euros¹⁰⁵².

Il ressort ainsi de la pratique des échanges commerciaux prévue par l'UE dans le règlement de la ligne verte que les relations commerciales avec les ressortissants d'une entité

¹⁰⁴⁹ Règlement (CE) n° 587/2008 du Conseil du 16 juin 2008 modifiant le règlement (CE) n° 866/2004 concernant un régime en application de l'article 2 du protocole n° 10 de l'acte d'adhésion relatif aux règles applicables aux marchandises, services et personnes franchissant la ligne verte sur l'île de Chypre, JO n° L 163 du 24/06/2008 p. 0001 – 0003.

¹⁰⁵⁰ Communication de la Commission - Rapport sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 866/2004 du Conseil du 29 avril 2004 et sur la situation découlant de cette mise en œuvre, Bruxelles, le 14.07.2005, COM (2005) 320 final ; Communication de la Commission - Rapport annuel sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 866/2004 du Conseil du 29 avril 2004 et sur la situation découlant de cette mise en œuvre, Bruxelles, le 25 septembre 2006, COM (2006) 551 final ; Communication de la Commission Rapport annuel relatif à la mise en œuvre du règlement (CE) n° 866/2004 du Conseil du 29 avril 2004 et à la situation résultant de son application, Bruxelles, le 21 septembre 2007, COM (2007) 553 final.

¹⁰⁵¹ Rapport de la Commission au Conseil - Rapport annuel sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 866/2004 du Conseil du 29 avril 2004 et sur la situation découlant de cette mise en œuvre (SEC(2009) 1182), COM/2009/478, 14 septembre 2009, p. 6.

¹⁰⁵² Rapport de la Commission au Conseil - Onzième rapport sur la mise en œuvre du règlement (CE) n°866/2004 du Conseil du 29 avril 2004 et sur la situation découlant de cette mise en œuvre pour la période comprise entre le 1er janvier et le 31 décembre 2014, COM(2015) 235 final, le 2 juin 2015.

visée par une obligation de non-reconnaissance sur la base des documents délivrés par une autorité qui se trouve sous la juridiction de cette entité sont possibles dans le cadre d'une non-reconnaissance collective qui ne prévoit pas de sanctions spécifiques sur le commerce.

Le règlement sur l'aide financière à Chypre nord et la proposition de règlement sur le commerce direct avec Chypre nord

Répondant à l'invitation du Conseil de l'UE exprimée dans la déclaration du 26 avril 2004, la Commission européenne a présenté le 7 juillet 2004 deux propositions de règlement¹⁰⁵³ : l'un portant la création d'un instrument de soutien financier visant à encourager le développement économique de la communauté chypriote turque (ci-après règlement sur l'aide financière), l'autre concernant les conditions spéciales applicables aux échanges avec les zones de la République de Chypre dans lesquelles le Gouvernement de la République de Chypre n'exerce pas de contrôle effectif (ci-après règlement sur le commerce direct).

La proposition de règlement sur l'aide financière a été relativement bien accueillie, et le règlement en cause a finalement été adopté le 27 février 2006¹⁰⁵⁴. L'aide devait servir à financer les projets d'infrastructures, à promouvoir le développement social et économique, à l'adoption des mesures visant à la réconciliation et l'instauration d'un climat de confiance et à faciliter l'alignement de Chypre nord sur la législation communautaire avec l'instrument TAIEX utilisé dans les pays candidats.

Le texte du règlement ne mentionne pas des organes administratifs ou publics de la RTCN, mais des organes en charge de fonctions publiques. Il précise en outre que l'attribution de l'aide n'impliquera en aucune manière la reconnaissance d'une autorité publique autre que la République de Chypre. Par ailleurs, la Commission a accompagné le règlement d'une déclaration indiquant son intention de consulter la République de Chypre sur les axes majeurs de l'attribution de l'aide et assurant que les droits de propriété des chypriotes grecs possédant des propriétés au nord ne seraient pas affectés par les actions financées par l'aide financière.

¹⁰⁵³ COM (2004) 465 final et COM (2004) 466 final du 7 juillet 2004.

¹⁰⁵⁴ Règlement (CE) n° 389/2006 du Conseil du 27 février 2006 portant création d'un instrument de soutien financier visant à encourager le développement économique de la communauté chypriote turque et modifiant le règlement (CE) n° 2667/2000 relatif à l'Agence européenne pour la reconstruction, JO, L 065 du 07/03/2006 pp. 5-8.

Enfin, la déclaration rappelle que ce règlement n'implique pas la reconnaissance d'une autorité ou un pouvoir dans ces zones¹⁰⁵⁵.

Par ailleurs, dans une déclaration inscrite dans le procès-verbal du Conseil, celui-ci a noté, concernant l'article 9 du règlement sur la participation aux appels d'offres et aux contrats, que l'expression « les personnes morales ou physiques des Etats membres de l'Union européenne » comprenait les personnes résidentes ou établies dans les zones occupées. La Commission européenne a complété cette déclaration en rappelant que l'objectif principal de l'instrument financier était d'encourager le développement économique de la communauté chypriote turque. Selon la Commission, cette expression incluait donc toutes les personnes morales siégeant ou établies dans les zones¹⁰⁵⁶. Dès lors, les sociétés chypriotes turques avaient le droit de participer aux appels d'offres et aux contrats dans le cadre de l'exécution du règlement sur l'aide financière.

Aux fins de la mise en œuvre du programme, une équipe spécialisée du programme composée de fonctionnaires de la Commission et d'agents contractuels a été instituée au sein de la Task Force de la communauté chypriote turque à la DG Elargissement. En vue d'assurer une coordination rentable avec la communauté bénéficiaire lors de la préparation et de la mise en œuvre de l'assistance, l'équipe du programme a utilisé à partir de septembre 2006 les locaux d'un bureau de soutien de programme situé dans la partie nord de Nicosie qui a été loué par l'intermédiaire d'une société allemande¹⁰⁵⁷. En décembre 2009, la Commission avait déjà contracté environ 99 % du montant de 259 million d'euros prévus par ce règlement dans le programme d'aide pour les chypriotes turcs¹⁰⁵⁸.

En revanche, la proposition de règlement sur le commerce direct a rencontré une opposition ferme, en particulier de la part de la République de Chypre, et reste toujours bloqué par les débats juridique et politique qu'elle suscite.

¹⁰⁵⁵ NEDELICHEVA Antoniya, « Chypre, la partition à l'aune de l'adhésion... ou le contraire ? », *Revue générale de droit international public*, vol. 111, n° 2, 2007, p. 430.

¹⁰⁵⁶ HOFFMEISTER, Frank, *op. cit.*, p. 202.

¹⁰⁵⁷ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil - Rapport annuel 2006-2007 sur la mise en œuvre de l'aide communautaire conformément au règlement (CE) n° 389/2006 du Conseil du 27 février 2006 portant création d'un instrument de soutien financier visant à encourager le développement économique de la communauté chypriote turque, Bruxelles, le 18/9/2007, COM(2007) 536 final, point., 3.1.1.

¹⁰⁵⁸ AKGUN, Mensur, TIRYAKI, Sylvia, *op. cit.*, p. 25.

Cette proposition de règlement de la Commission vise à faciliter le commerce direct entre la Chypre nord et les autres Etats membres de l'UE en instaurant un régime préférentiel pour les produits originaires de cette partie de l'île, qui entreraient directement, et non pas via la ligne verte, dans le territoire douanier communautaire. Ce régime prendrait la forme d'un système de contingent tarifaire établi pour encourager le développement économique, tout en évitant de créer des flux d'échanges artificiels ou des détournements de trafics en provenance d'autres pays.

La proposition de règlement prévoit que, dans la limite de quotas fixés annuellement, tous les produits autres que les animaux et les produits animaliers en provenance de Chypre nord puissent pénétrer sur le marché communautaire sans droits douaniers ou taxes ayant un effet équivalent. Ces produits devront être accompagnés d'un certificat d'origine délivré par la Chambre de commerce chypriote turque (CCCT) ou une autre institution dûment habilitée par la Commission européenne attestant qu'ils ont été produits ou substantiellement transformés dans le nord de Chypre. La Commission sera chargée de vérifier l'authenticité des certificats, et pourra accorder des conditions préférentielles pour les produits agricoles éligibles à des restitutions à l'exportation ou des mesures d'intervention. En ce qui concerne l'exportation de plantes et de produits végétaux, ceux-ci seront vérifiés par des experts européens aux stades de la production, de la récolte et du conditionnement. Ce régime ne couvrira pas les aliments pour animaux, certains produits agricoles (figurant à l'annexe IV du règlement) et des marchandises soumises à des mesures de défense commerciale de la part de l'UE. Une fois que les produits de Chypre nord entrent dans un Etat membre, ils pourront être mis en libre pratique sur le territoire douanier communautaire. En outre le règlement ne concernerait que le commerce, et pas d'autres domaines comme le transport.

La République de Chypre a manifesté une résistance virulente contre cette proposition de règlement y voyant un signe vers une reconnaissance éventuelle de la RTCN. Outre son argument qui porte sur la base juridique de cette proposition dans le droit de l'UE, le Gouvernement chypriote a soutenu que le commerce direct transgresserait sa décision souveraine, prise en 1974, de fermer tous les ports et aéroports du nord au trafic international, et violerait ainsi le droit international. En outre, il s'est opposé à la disposition (article 2 § 2) du règlement proposé, qui autorisait la Commission à habilitier la Chambre de commerce chypriote turque ou une autre institution à délivrer des certificats d'origine sans son accord, au motif

qu'elle impliquerait la reconnaissance d'autres autorités que la République de Chypre dans les zones occupées.

Etant donné la résistance forte de la République de Chypre d'une part et la demande de certains Etats membres de coupler cette proposition de règlement avec celle sur l'aide financière, la présidence néerlandaise de l'UE a décidé de suspendre les discussions sur les règlements vers la fin 2004. Au premier semestre de 2005, le Gouvernement chypriote a soumis une proposition qui prévoyait la réouverture du port de Famagouste en contrepartie du retour de Varosha¹⁰⁵⁹ à ses habitants chypriotes grecs. Suite à cette proposition, et vu la situation politique alors favorable à un compromis à Chypre nord, la présidence luxembourgeoise a tenté de débloquer la situation avec l'idée de permettre le commerce direct via le port de Famagouste. Selon la solution envisagée, la République de Chypre abrogerait sa décision de fermer ce port au trafic international ; et en échange, les chypriotes turcs veilleraient à protéger la propriété chypriote grecque dans le nord et s'engagerait à négocier le retour de Varosha. La Commission serait chargée de l'administration du port aux fins de l'exécution du règlement via ce port. Cependant, un accord n'a pas pu être obtenu sur cette solution, parce que les chypriotes turcs ont aussi demandé l'ouverture des autres ports et aéroports en contrepartie d'un engagement sur le retour de Varosha¹⁰⁶⁰.

Les années passant, plusieurs autres efforts ont été déployés par les présidences successives de l'UE, mais ils ont tous rencontré des difficultés politiques étoffées d'arguments juridiques qui ont empêché tout progrès sur le dossier. Si le règlement n'a pas pu être adopté, cela était dû notamment à l'insistance de la République de Chypre sur l'adoption du règlement sur le fondement de l'article 1 § 2 du protocole n° 10 au traité d'adhésion du Chypre, qui requiert l'unanimité au Conseil de l'UE ; et non pas sur la base de l'article 133 CE qui requiert une majorité qualifiée, comme proposée par la Commission européenne.

Le débat juridique relatif au règlement sur le commerce direct

A l'heure actuelle, les discussions sur le règlement de commerce direct ne se poursuivent plus, et le débat juridique y afférent n'est pas tranché. Il convient maintenant d'examiner certains aspects de ce débat juridique relatif au règlement sur le commerce direct, qui

¹⁰⁵⁹ Varosha est une ville à Famagouste, sur le coté est de Chypre, qui demeure clôturée et inhabitée depuis 1974 sous le contrôle des forces turques sur l'île.

¹⁰⁶⁰ HOFFMEISTER, Frank, *op. cit.*, p. 203.

témoignent des difficultés d'établir des relations commerciales avec une entité faisant l'objet d'une obligation de non-reconnaissance.

Tout d'abord, le Gouvernement chypriote soutient que le règlement sur le commerce direct, prévoyant d'établir des relations commerciales directes avec Chypre nord, porterait atteinte à sa décision souveraine de 1974 de fermer tous les ports en dehors de son contrôle effectif. Il rappelle à cet égard le principe du droit international selon lequel seul le gouvernement peut décider lesquels de ses ports sont ouverts au trafic international¹⁰⁶¹.

Il convient de noter à cet égard que le règlement sur le commerce direct ayant pour objet d'établir un régime préférentiel de commerce avec Chypre nord ne porte pas atteinte, en soi, à la décision de la République de Chypre de fermer tous les ports et aéroports dans le nord de l'île. En effet, le texte du règlement ne prévoit pas d'ouvrir ces ports. Mais, pratiquement, l'établissement du commerce direct avec Chypre nord nécessite l'ouverture d'au moins un de ces ports, qui sont sous le contrôle de la RTCN. L'ouverture des ports ne peut être décidée que par le gouvernement légitime de l'île, car, comme confirmé par la Cour internationale de Justice (CIJ)¹⁰⁶², chaque Etat est compétent pour régler l'accès à ses ports. Il s'ensuit qu'en vue de l'exécution du règlement, il faut que la République de Chypre ouvre officiellement certains ports dans le nord, et autorise le commerce direct via ces ports.

L'acceptation, durant la période de l'accord d'association, par les Etats membres des exportations des chypriotes turcs effectuées via ces ports ne peut pas constituer un précédent à cet égard, parce que cette pratique n'est pas restée sans objections de la part de la République de Chypre. Par ailleurs, contrairement à cette pratique passive et individuelle des Etats membres, le règlement sur le commerce direct établit une politique communautaire concernant la Chypre nord, qui s'appuie sur l'utilisation de ces ports, déclarés fermés par le Gouvernement chypriote, pour le commerce direct avec l'UE. Donc, aux fins de l'application du règlement à Chypre nord, l'UE devrait chercher à obtenir l'accord du Gouvernement chypriote pour l'établissement du commerce direct via les ports du nord.

¹⁰⁶¹ *Ibid.*, p. 218.

¹⁰⁶² « C'est aussi en vertu de sa souveraineté que l'Etat côtier peut régler l'accès à ses ports », CIJ, Arrêt « *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci* », *CIJ Recueil*, 1986, par. 213.

En ce qui concerne l'habilitation de la Chambre de commerce chypriote turque (CCCT) à délivrer des certificats d'origine pour les marchandises, il convient de rappeler tout d'abord la position du Service juridique du Conseil de l'UE qui, dans un avis rendu le 25 août 2004, a notamment souligné ce qui suit :

« It is one thing to take account of a situation of fact, but it would be something quite different for the Commission actually to designate a body in the areas for the purpose of implementing the proposed measure, without the consent of the Government of the Republic of Cyprus (according to articles 2 and 5 of the proposal, this body would be responsible for issuing certificates of origin and carrying out the necessary controls).

Firstly, designating such a body would constitute explicit recognition of another authority in the areas than the Government of the Republic of Cyprus, which would be contrary to both international law and EU primary law. Secondly, it is inherent to the system of the EC Treaty and the division of powers between the Community and the Member States, that each Member State has the right to determine the 'competent authority' which is responsible for the implementation of any act of Community law on its own territory. It is not possible to allow for the Commission to designate national competent authorities on its own, without the consent of the Member State concerned.

The precise status of the Turkish Cypriot Chamber of Commerce makes no difference in this respect (apparently it is a private body, but it would have functions of ius imperii conferred upon it by the proposed measure). The determining factor is that the Government of the Republic of Cyprus must give its consent, in order for the Turkish Cypriot Chamber of Commerce or any other body to be designated as responsible for purposes of implementation »¹⁰⁶³.

Il n'est pas possible de partager cet avis, car, tout d'abord, l'habilitation de la CCCT pour délivrer des certificats ne constitue pas une reconnaissance d'autres autorités dans les zones, qui ne sont pas sous le contrôle effectif de la République de Chypre. En effet, la CCCT est une entité juridique créée en 1959 selon la loi des sociétés de Chypre, et non pas un organe public de la RTCN. Deuxièmement, les certificats délivrés par cette entité ne sont pas contraignants sur les Etats membres, et sont contrôlés par la Commission européenne. Donc, l'exercice d'une autorité publique ne serait pas confié à la CCCT, et partant le droit souverain de la République de Chypre de décider lequel de ces organes peut établir un « *acta iure imperii* » ne serait pas violé. Enfin, même si la CCCT devait être considérée comme une autorité administrative de la RTCN, la reconnaissance des actes de cette autorité ne serait pas

¹⁰⁶³ Council of the EU, Opinion of the Legal Service, "Proposal for a Council Regulation on special conditions for trade with those areas of the Republic of Cyprus in which the Government of the Republic of Cyprus does not exercise effective control", doc. 11874/04, 25 août 2004, p. 7.

nécessairement incompatible avec l'obligation de non-reconnaissance, comme attesté par la pratique du commerce de stupéfiants avec le Mandchoukouo¹⁰⁶⁴.

Du reste, le règlement de la ligne verte prévoit l'acceptation des certificats d'origine établis par la CCCT, sans que cela crée un débat sur la reconnaissance d'une autorité se trouvant sous la juridiction de la RTCN. En effet, alors qu'aux fins de l'exécution du règlement de la ligne verte, la CCCT est habilitée à délivrer des certificats qui sont vérifiés par la suite par la Commission européenne, il est difficile de comprendre pourquoi le même système serait inapplicable en ce qui concerne le règlement sur le commerce direct.

Par ailleurs, le règlement sur le commerce direct ne serait pas contraire aux résolutions 541 et 550 du Conseil de sécurité, qui appelle les Etats à ne pas reconnaître la RTCN, ainsi qu'à ne pas encourager ni aider d'aucune manière cette entité sécessionniste. En effet, le règlement, comme souligné dans son premier considérant, vise à faciliter la réunification de l'île et non pas à conforter la division de l'île, ni à consolider la RTCN. En outre, le règlement bénéficierait aux individus chypriotes turcs, mais non pas à la RTCN.

Par conséquent, désigner la CCCT sans l'accord de la République de Chypre ne reviendrait pas à reconnaître d'autres entités dans la partie nord de Chypre, et ne serait pas contraire au droit international. En outre, il ressort de l'application du règlement de la ligne verte, des conditions d'adoption du règlement sur l'aide financière, et des débats entourant la proposition du règlement de commerce direct la conclusion suivante : la Commission européenne et un nombre importants des Etats membres de l'UE considèrent que les certificats délivrés par une autorité se trouvant sur le territoire de la RTCN peuvent être acceptés aux fins d'entretenir des relations commerciales avec les habitants de ce territoire, sans que cela implique une quelconque reconnaissance de la RTCN.

Force est de constater cependant que la République de Chypre, en tant que seul Etat reconnu de l'île, utilise certains atouts juridiques, tels que la fermeture des ports au trafic international, qui lui permettent d'isoler la RTCN sur la scène internationale, notamment en matière d'échanges commerciaux.

¹⁰⁶⁴ Voir, *supra*, La non-reconnaissance des lois et des actes d'une entité obligatoirement non-reconnue et Les relations commerciales avec le Mandchoukouo ».

B. Les liaisons aériennes et maritimes avec une entité obligatoirement non-reconnue

Il convient de rappeler d'emblée que, dans le cadre d'une non-reconnaissance collective, le Conseil de sécurité peut adopter des sanctions consistant à interdire toute liaison aérienne et maritime avec une entité obligatoirement non-reconnue. C'est ainsi que par la résolution 253 (1968), le Conseil de sécurité a décidé que les compagnies aériennes des autres Etats ne devaient pas avoir de liaisons avec la Rhodésie du sud ni de correspondances avec les compagnies aériennes rhodésiennes¹⁰⁶⁵. De même, exprimant son inquiétude pour l'utilisation continue de la compagnie *Air Rhodesia* dans le transport des personnes et des marchandises, et de la présence des bureaux de cette compagnie aérienne en dehors de la Rhodésie dans certains Etats, l'Assemblée générale des Nations Unies a demandé aux Etats de mettre fin à toute action qui pourrait donner une semblance de légitimité au régime illégal, entre autres, en interdisant l'opération et les activités d'*Air Rhodesia*¹⁰⁶⁶.

Cependant, lorsque de telles sanctions ne sont pas adoptées contre une entité visée par une obligation de non-reconnaissance, se pose la question de savoir quel impact l'obligation de non-reconnaissance peut avoir sur des liaisons aériennes et maritimes avec cette entité. Il convient donc d'analyser la possibilité des services aériens à destination et en provenance d'une entité obligatoirement non-reconnue (1), et celle de l'accès aux ports maritimes de cette entité (2).

1. Les services aériens internationaux à destination et à partir du territoire d'une entité obligatoirement non-reconnue

Il s'agit ici de répondre à la question de savoir si et dans quelle mesure la non-reconnaissance affecte les vols effectués à destination et à partir du territoire d'une entité visée par une obligation de non-reconnaissance. Afin de répondre à cette question, il serait opportun d'abord d'exposer les règles internationales en matière de circulation aérienne sous l'angle de l'obligation de non-reconnaissance (a), et d'examiner ensuite l'application de ces règles à la situation d'une entité faisant l'objet d'une obligation de non-reconnaissance, en l'occurrence à la RTCN (b).

¹⁰⁶⁵ S/RES/253(1968).

¹⁰⁶⁶ Résolution 3298 (XXIX) de l'Assemblée générale (AG), préambule et § 5(c). Voir aussi Résolution 3116 (XXVIII) de l'AG § 6, Résolution 3397 (XXX) de l'AG, § 4(c) 31/154B, § 4(e), 32/116B § 4(c), Résolution du Comité spécial A/AC 109/494, adopté le 17 juin 1975 et consensus du 27 avril 1979.

a. Les règles internationales en matière de circulation aérienne et l'obligation de non-reconnaissance

Il importe de rappeler tout d'abord que l'espace aérien au-dessus du territoire et des eaux territoriales d'un Etat est sous la souveraineté exclusive de cet Etat. Les vols des aéronefs étrangers effectués dans et à travers l'espace aérien d'un Etat et leur atterrissage dans ses aéroports sont donc soumis à l'autorisation de ce dernier. Chaque liaison aérienne établie entre deux ou plusieurs Etats doit être autorisée par les Etats concernés. Dans la pratique, aux fins de l'exploitation d'un service aérien entre eux, les Etats négocient et concluent des conventions bilatérales et multilatérales par le biais desquelles ils donnent leur autorisation à cet effet. La circulation aérienne est ainsi régulée par des conventions bilatérales et multilatérales. La possibilité des liaisons aériennes avec une entité non-reconnue doit donc être recherchée au regard de ces conventions.

L'instrument universel qui régit la matière est la Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944 (Convention de Chicago) et ratifiée aujourd'hui par 191 Etats¹⁰⁶⁷. L'article premier de la Convention de Chicago dispose d'abord que « chaque État a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien au-dessus de son territoire », le territoire étant entendu comme les régions terrestres et les eaux territoriales y adjacentes. Selon l'article 5 de la convention, les aéronefs ont le droit de survol et le droit d'escale *non commerciale* en ce qui concerne le service aérien international privé *non régulier*. Pour ce qui est du service international aérien *régulier*, conformément à l'article 6 de la convention, les aéronefs étrangers ont besoin d'une permission spéciale ou de toute autre autorisation de l'Etat concerné pour survoler sur le territoire d'un Etat et pour y faire escale. Cette autorisation est, en pratique, obtenue dans le cadre de conventions bilatérales en matière de trafic aérien ou dans le cadre de l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux également conclu à Chicago le 1^{er} décembre 1944 (Accord de Chicago)¹⁰⁶⁸.

L'article I, section 4, point 1 de l'Accord de Chicago prévoit que chaque État contractant peut désigner les aéroports destinés à être utilisés pour le service aérien international régulier concernant les atterrissages à des fins non commerciales. En outre, chaque atterrissage d'un aéronef privé étranger à des fins commerciales, pour le transport des passagers, de marchandises

¹⁰⁶⁷ *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 15, p. 295.

¹⁰⁶⁸ *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 84, p. 389.

ou des courriers, est soumis à l'autorisation particulière de l'Etat de l'atterrissage¹⁰⁶⁹. Selon l'article 68 de l'accord, l'Etat d'atterrissage peut demander à l'aéronef étranger d'utiliser un itinéraire spécifique et des aéroports déterminés. Cette autorisation est accordée par le biais des conventions bilatérales d'une manière générale. Elle peut aussi être accordée pour un cas particulier en l'absence d'une convention bilatérale.

L'article 10 de la Convention de Chicago édicte également une obligation d'atterrissage sur un aéroport douanier dans les termes suivants : « tout aéronef qui pénètre sur le territoire d'un État contractant doit, si les règlements dudit Etat l'exigent, atterrir sur un aéroport désigné par cet État aux fins d'inspections douanières et autres. En quittant le territoire d'un État contractant, ledit aéronef doit partir d'un aéroport douanier désigné aux mêmes fins. Les caractéristiques de tous les aéroports douaniers désignés doivent être publiées par l'État et transmises à l'Organisation de l'aviation civile internationale [...] pour communication à tous les autres États contractants ». En outre, les aéronefs qui pénètrent le territoire d'un État doivent se conformer à sa législation en matière de transport aérien, de douane et de communication (ou autres), et doivent pouvoir être contrôlés par les autorités compétentes à cette fin¹⁰⁷⁰.

Empêchée de devenir partie à la Convention de Chicago, une entité visée par une obligation de non-reconnaissance ne peut désigner des aéroports douaniers sur son territoire conformément à la Convention de Chicago. En revanche, l'Etat reconnu du territoire disposera des droits tirés de la Convention de Chicago, y compris celui de désigner des aéroports douaniers, sur ce territoire. Se pose alors la question de savoir si l'absence de désignation par le gouvernement légitime des aéroports douaniers sur le territoire d'une entité visée par une obligation de non-reconnaissance peut constituer un obstacle aux vols des Etats parties à la Convention de Chicago vers ce territoire. Pour qu'un gouvernement internationalement reconnu puisse valablement désigner des aéroports douaniers sur le territoire de l'entité non-reconnue, il faut que la Convention de Chicago s'applique toujours à ce territoire, et que le gouvernement légitime puisse exercer ses droits sur ce territoire qu'il ne contrôle plus.

D'abord, la Convention de Chicago ne comporte aucune précision concernant son application territoriale ou son application à l'espace aérien contrôlé par une autre puissance ou entité que l'Etat dont la juridiction est *de jure* reconnue. Selon l'article 89 de la Convention de

¹⁰⁶⁹ Art. 5 et 6 de la Convention de Chicago.

¹⁰⁷⁰ Art. 11-16, 24, 30 de la Convention de Chicago.

Chicago qui concerne la guerre et l'état de crise ; la guerre, et l'occupation en temps de guerre ne conduisent pas automatiquement à la suspension du traité. Par ailleurs, toute juridiction et tout droit relatif au territoire concerné sont évidemment refusés à l'entité obligatoirement non-reconnue par les autorités internationales relatives à l'aviation civile, en l'occurrence l'Organisation internationale de l'aviation civile. Dès lors, le territoire de l'entité obligatoirement non-reconnue est toujours considéré sous la juridiction de l'Etat mère internationalement reconnu, et les traités conclus par ce dernier restent toujours applicables sur ce territoire. En outre, il faut préciser que l'exercice des droits conventionnels sur un territoire ne dépend pas du contrôle effectif du territoire concerné, mais de la reconnaissance en tant que sa puissance administrante¹⁰⁷¹. L'Etat d'origine, en tant qu'autorité reconnue du territoire, peut donc continuer à exercer les droits qu'il tire de la Convention de Chicago sur le territoire de l'entité illégale.

Enfin, dans la mesure où la simple désignation des aéroports douaniers conformément à la Convention de Chicago ne nécessite aucun acte de l'Etat reconnu sur le territoire litigieux, le degré du contrôle effectif exercé par ce dernier sur ce territoire est indifférent à cet égard. Donc, il convient de conclure que la Convention de Chicago s'applique toujours sur le territoire contrôlé par l'entité obligatoirement non-reconnue, et que l'Etat reconnu du territoire dispose toujours du droit de désigner des aéroports douaniers sur le territoire de cette entité, même si ce territoire n'est pas sous son contrôle effectif¹⁰⁷². Il s'ensuit que, lorsqu'aucun aéroport n'est désigné par l'autorité légitime comme aéroport douanier au sens de l'article 10 de la Convention de Chicago sur le territoire de l'entité non-reconnue, les aéronefs possédant la nationalité Etats parties à cette convention ne peuvent atterrir sur ce territoire.

Dans le cas où un aéronef ne se conformerait pas à cette obligation prévue à l'article 10 de la Convention de Chicago en effectuant un atterrissage sur un aéroport non-désigné, l'Etat partie dont les droits sont lésés peut recourir aux procédures de règlement de différends prévues par la convention. Il peut aussi ordonner à l'aéronef auteur de la violation d'atterrir à un aéroport qu'il indiquera dans l'exercice de sa souveraineté aérienne en vertu de l'article 9 ou 10 de la Convention de Chicago.

¹⁰⁷¹ TALMON, Stefan, *La non-reconnaissance collective des Etats illégaux*, Pedone, 2007, p. 79.

¹⁰⁷² *Ibid.*, p. 78.

Les conventions bilatérales conclues entre l'Etat d'origine du territoire et les autres Etats en matière de circulation aérienne peuvent également empêcher des vols vers l'entité obligatoirement non-reconnue. Par le biais de ces conventions, les États parties accordent à leurs aéronefs respectifs le droit de survol et d'escale ainsi que le droit d'embarquer et de débarquer à des fins commerciales, aux aéroports déterminés de leur territoire. Les Etats parties créent ainsi une carte de navigation qui illustre les lignes sur lesquelles les compagnies aériennes désignées par eux sont autorisées à exploiter un service aérien international. L'établissement et l'exploitation d'un service aérien par la compagnie aérienne désignée par un Etat dépend donc de l'autorisation accordée à cet égard par l'autre Etat. Si une compagnie aérienne manque aux dispositions conventionnelles ou à la législation de l'Etat concerné, y compris aux règles relatives aux aéroports désignés, cette autorisation peut être révoquée. Alors, une compagnie aérienne qui utiliserait un aéroport non-désigné par un Etat partie et non-inscrit sur la carte de navigation risquerait de se voir retirer son autorisation d'exploitation.

Il va de soi que la conclusion d'une convention bilatérale avec une entité obligatoirement non-reconnue aux fins de l'établissement d'un service aérien constituerait une reconnaissance implicite de cette entité. En outre, l'établissement d'un service aérien régulier sur la base d'une autorisation accordée, par un autre moyen, par l'entité non-reconnue équivaudrait aussi à la reconnaissance de cette entité. L'Etat internationalement reconnu du territoire de l'entité non-reconnue peut donc toujours empêcher les liaisons aériennes avec l'entité obligatoirement non-reconnue, en refusant d'autoriser le survol et l'atterrissage des aéronefs étrangers sur ce territoire, et d'y désigner un aéroport douanier au sens de l'article 10 de la Convention de Chicago. Si seul l'Etat d'origine dont la juridiction est reconnue pour le territoire de l'entité non-reconnue autorise les autres Etats à établir un service aérien avec ce territoire, la non-reconnaissance ne constitue pas en soi un obstacle aux liaisons aériennes avec ce territoire et aux contacts techniques avec les autorités de l'entité non-reconnue à cet effet.

Toutefois, conformément à l'article 3 a) de la Convention de Chicago, les conclusions tirées ci-dessus ne concernent que les aéronefs civils en matière de navigation aérienne civile, car, en ce qui concerne les aéronefs d'Etat, d'autres règles s'appliquent. L'article 3 c) de la Convention de Chicago dispose que les aéronefs d'Etat, c'est-à-dire, les aéronefs utilisés dans des services militaires, de douane ou de police, ne peuvent survoler le territoire d'un autre État ou y atterrir, sauf autorisation donnée par voie d'accord spécial ou de toute autre manière et conformément aux conditions de cette autorisation. La souveraineté aérienne d'un Etat sur son

territoire exige que le survol et l'atterrissage d'un aéronef d'Etat étranger soit subordonnée à l'autorisation spéciale de l'Etat concerné. Néanmoins, l'exercice des droits découlant de la souveraineté territoriale ou aérienne d'un Etat nécessite le contrôle effectif de cet Etat sur son territoire étatique et sur son espace aérien¹⁰⁷³.

Ainsi, une entité visée par une obligation de non-reconnaissance mais qui contrôle d'une manière effective son territoire et son espace aérien est compétente pour délivrer une autorisation de survol et d'atterrissage à un aéronef d'Etat étranger. De la même manière, l'autorité reconnue *de jure* du territoire de l'entité non-reconnue, qui n'exerce pas de contrôle effectif sur ce territoire et l'espace aérien au-dessus, ne peut empêcher le survol et l'atterrissage des aéronefs d'Etat étrangers sur ce territoire par son refus de délivrance d'une autorisation à cet égard. C'est ainsi que ni le Secrétaire général des Nations Unies ni le Conseil de sécurité n'ont, jusqu'à présent, pris acte des protestations¹⁰⁷⁴ de la République de Chypre concernant la présence et de l'atterrissage des avions militaires turcs sur le territoire de la RTCN.

Il s'ensuit que le contrôle effectif exercé par une entité obligatoirement non-reconnue sur son espace aérien et sur les aéroports qui se trouvent sur son territoire exige qu'une autorisation relative au survol et à l'atterrissage d'un aéronef d'Etat étranger sur ce territoire doive être demandée auprès de cette entité. D'ailleurs, cette demande d'autorisation ne peut pas en soi constituer une reconnaissance implicite de l'entité en tant qu'Etat. Cependant, les parties doivent éviter tout ce qui pourrait être interprété comme une reconnaissance implicite, comme par exemple la conclusion d'une convention qui donne le droit général de survol et d'atterrissage aux aéronefs d'Etat d'un Etat non-reconnaissant¹⁰⁷⁵.

Quant aux aéronefs appartenant à une entité visée par l'obligation de non-reconnaissance, il est à rappeler que la nationalité d'un aéronef est la source de ses droits et obligations. Dans la mesure où cette entité ne peut être partie à aucun accord en matière de circulation aérienne, les appareils immatriculés par elle seraient limités uniquement aux vols intérieurs au-dessus de son territoire. Néanmoins, en l'absence de sanction spécifique à cet égard, rien n'empêche l'immatriculation des appareils de l'entité non-reconnue à un Etat partie

¹⁰⁷³ TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 83.

¹⁰⁷⁴ Pour les protestations de la République de Chypre voir par ex. Doc. ONU, A/56/476S/2001/972, 17 octobre 2001 ; voir aussi la réponse de la RTCN : Doc. ONU, A/56/525S/2001/1044, 5.11.2001, annexe.

¹⁰⁷⁵ TALMON, Stefan, *op. cit.*, pp. 83-84.

de la Convention de Chicago et de disposer ainsi des droits dont bénéficient les appareils de cet Etat.¹⁰⁷⁶.

Il convient de conclure que des liaisons aériennes directes effectuées par des avions privés vers une entité visée par une obligation de non-reconnaissance sont concevables seulement avec le consentement explicite ou implicite du gouvernement *de jure* de l'Etat d'origine, qui continue à exercer ses droits conventionnels sur le territoire de cette entité. Quant aux vols des avions d'Etats, l'autorisation de l'entité obligatoirement non-reconnue qui exerce un contrôle effectif sur le territoire est suffisante.

b. L'état des liaisons aériennes avec la RTCN

La situation des liaisons aériennes avec la RTCN, entité visée par une obligation de non-reconnaissance, mais contre laquelle aucune sanction relative aux liaisons aériennes n'est adoptée, présente un exemple éclairant sur notre sujet.

La RTCN n'établit des vols directs réguliers qu'avec la Turquie, qui est le seul Etat à la reconnaître malgré l'appel à la non-reconnaissance du Conseil de sécurité dans ses résolutions 541 et 550. Il n'existe aucun vol direct vers la RTCN depuis les Etats tiers et *vice versa*. Cependant, les compagnies turques ou chypriotes turques effectuent des vols indirects réguliers ou des vols charters vers la RTCN, à condition que leurs avions qui volent depuis un Etat non-reconnaissant vers cette destination fassent une escale en Turquie. En fait, du point de vue juridique, les vols effectués depuis les Etats tiers vers la RTCN constituent deux vols distincts qui ont deux numéros de vol différents. Les vols depuis la Turquie vers la RTCN sont formellement considérés comme des vols intérieurs dans le trafic international. Quant aux compagnies aériennes des Etats qui ne reconnaissent pas la RTCN, elles n'effectuent aucun vol vers cette destination, même en faisant escale en Turquie¹⁰⁷⁷. Bien que les vols directs vers la RTCN depuis les Etats tiers aient souvent été réclamés par les chypriotes turcs, notamment après le rejet du plan Annan par la communauté chypriote grecque¹⁰⁷⁸, cela n'a jamais été possible en raison des obstacles juridiques.

¹⁰⁷⁶ *Ibid.*, pp. 87-89.

¹⁰⁷⁷ *Ibid.*, p. 75.

¹⁰⁷⁸ Voir la déclaration du Département d'Etat américain du 9 juillet 2004 : « We think it's time for the international community to find ways to fly in and out of their airports ». Le 11 août 2004, le Département d'Etat déclarait ce qui suit : « In coordination with the European Union, we are examining our policies, including in aviation, in line with the goal [to eliminate barriers that have the effect of

Etant donné qu'aucun autre Etat que la Turquie ne reconnaît la RTCN, la Chypre nord est toujours considérée comme un territoire de la République de Chypre. Il s'ensuit que la Convention de Chicago et les autres conventions relatives à la navigation aérienne conclues par le gouvernement de la République de Chypre, en tant que gouvernement internationalement reconnu de toute l'île, s'appliquent également au territoire de la RTCN. Dans ce cas, c'est au gouvernement de la République de Chypre qu'il appartient d'autoriser le survol et l'atterrissage des aéronefs étrangers sur toute l'île, y compris le territoire de la RTCN, et d'y désigner des aéroports douaniers sur le territoire de la RTCN conformément à l'article 10 de la Convention.

Ainsi, en réaction au commencement de l'exploitation d'un service aérien régulier entre l'aéroport Ercan à Chypre nord et les aéroports en Turquie par la compagnie aérienne chypriote turque, le représentant permanent de Chypre auprès des Nations Unies a écrit au Secrétaire général le texte suivant :

« Le Gouvernement de la République de Chypre tient à informer tous les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies que l'aéroport d'Ercan n'est pas un aérodrome approuvé par la législation chypriote et qu'il n'est pas désigné comme aéroport douanier aux termes de la Convention relative à l'aviation civile internationale. En conséquence, tous les vols effectués entre la Turquie et l'aéroport d'Ercan sont illégaux et contraires à tous les principes et objectifs de l'OACI [Organisation de l'Aviation Civile Internationale], et ils constituent notamment une violation flagrante de ladite convention, [...]. [...] le Gouvernement de la République de Chypre prie tous les pays de prendre [...] toutes les mesures nécessaires pour que leurs transporteurs désignés et toutes autres compagnies de navigation aérienne immatriculée et autorisées par eux s'abstiennent d'exploiter tous services aériens, réguliers ou non, à destination de l'« aéroport d'Ercan », qui n'est pas un aérodrome approuvé par la législation chypriote et qui n'est pas désigné comme un aéroport douanier, ainsi que d'avoir des relations d'affaires, quelles qu'elles soient, avec la 'Cyprus Turkish Airline', qui est une compagnie illégale »¹⁰⁷⁹.

Le Gouvernement de la République de Chypre considère donc que les vols effectués vers les deux aéroports de la RTCN, à savoir, Ercan et Geçitkale, sont contraires à la Convention de Chicago, car, il ne s'agit pas d'aérodromes désignés par lui comme des aéroports douaniers

isolating Turkish Cypriots and impeding their developments]. Textes *in* TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 76. Voir aussi le Doc. 5734 du 6 mai 1987 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relatif aux liaisons aériennes directes avec la partie nord de Chypre.

¹⁰⁷⁹ Doc. ONU, S/11644, 26 février 1975.

au sens de l'article 10 de la Convention¹⁰⁸⁰. Seuls les aéroports de Larnaka, Paphos et Nicosie sont reconnus comme des aéroports douaniers par la législation de la République de Chypre¹⁰⁸¹.

Prenant acte du refus du gouvernement de la République de Chypre de désigner l'aéroport Ercan se trouvant à Chypre nord comme aéroport douanier, l'Organisation internationale de l'aviation civile (OIA) a indiqué dans une lettre du 29 décembre 1986 ce qui suit : « *ICAO recognizes the government of the Republic of Cyprus, as the only legitimate government of that State [...] and the government of the Republic of Cyprus has not requested the inclusion of Ercan Airport in the ICAO Regional Plan and, as such, it is not and cannot be considered an international airport in ICAO terms* »¹⁰⁸².

Cette position est aussi partagée par les Etats membres de la Convention de Chicago. Ainsi, le 20 décembre 1980, un représentant du Gouvernement britannique a expliqué devant la Chambre des Lords, l'absence de liaisons aériennes avec le Nord de Chypre comme suit :

*« The position is that the Cyprus Government have declared that they do not consider Ercan Airport to be an approved airport under Cyprus legislation, nor a designated customs airport in accordance with the relevant provisions of the Chicago Convention of 1944. Since Her Majesty's Government recognize only one government in Cyprus, that of the Republic of Cyprus under President Kyprianou, we are obliged to prohibit both private and scheduled flights between that airport and the United Kingdom »*¹⁰⁸³.

Même si l'idée de mettre fin à l'isolement des chypriotes turcs trouvait un écho dans l'opinion publique internationale après l'échec du plan Annan, la situation juridique relative aux liaisons aériennes directes avec la RTCN est restée inchangée. Ainsi, lorsqu'on lui a posé en mai 2005 la question de savoir si le gouvernement britannique pouvait autoriser des liaisons aériennes directes avec le Nord de Chypre, le ministre des Affaires étrangères, Jack Straw, a répondu comme suit :

« We continue to believe that direct flights between the UK and north Cyprus would contribute materially to ending the isolation of the Turkish Cypriots and would contribute to the prospects for reunification. It therefore remains our position that we would in principle support the commencement of direct flights to northern Cyprus. As the Committee is aware, the simplest way of enabling direct flights would be a decision by

¹⁰⁸⁰ Voir le mémorandum du 23 décembre 2004 du ministère des Affaires étrangères de la République de Chypre concernant les ports et aéroports dans les parties de Chypre sous occupation militaire turque (UK, House of Commons, Foreign Affairs Committee, Second Report, 2005, t. II, 90)

¹⁰⁸¹ Voir les articles 54 et 55 de l'Air Navigation Order, ainsi que AD 1.4 du manuel des informations de trafic aérien édité par le département de trafic aérien civil.

¹⁰⁸² Sayed/Kanti, *The New Nation*, 24 juin 2004.

¹⁰⁸³ *HL Debs.*, t. 405, col. 796 : 20 février 1980.

the Republic of Cyprus to designate Ercan as an international airport under the terms of the Chicago Convention on international Civil Aviation. In the absence of such a decision, the matter is very complex. [...] the government does not intend to pursue a policy which would be in contravention of international law. [...] the main legal questions concern the UK's implementation of the Chicago Convention »¹⁰⁸⁴.

Toutefois, pour manifester son soutien aux chypriotes turcs après le rejet du plan Annan par les chypriotes grecs, l'Azerbaïdjan a autorisé un avion d'une compagnie aérienne privée azerbaïdjanaise à effectuer le 27 juillet 2005 un vol direct charter de Bakou à Ercan pour la première fois¹⁰⁸⁵. Le 18 août 2005, un avion charter de la KTHY a aussi volé pour la première fois à Bakou¹⁰⁸⁶. Cependant, face aux réactions de l'OACI et du gouvernement de la République de Chypre, l'Azerbaïdjan a dû arrêter des vols directs vers la RTCN¹⁰⁸⁷. Ces vols sont donc restés des exceptions qui confirment la règle de l'absence des vols directs vers la RTCN.

En effet, en l'absence d'un aéroport douanier désigné par le gouvernement de la République de Chypre sur le territoire de la RTCN, aucun vol ne peut être effectué vers les Etats non-reconnaisants à partir de la RTCN, et aucun avion en provenance des Etats non-reconnaisants ne peut atterrir sur les aéroports de cette entité. La République de Chypre, outre l'affirmation de ses droits conventionnels auprès de l'OACI, n'a pas manqué de prendre des mesures prévues par la Convention de Chicago contre les aéronefs qui n'ont pas respecté sa législation en la matière. C'est ainsi que le 22 juillet 1984, conformément à l'article 3bis de la Convention de Chicago, les autorités compétentes de la République de Chypre ont ordonné à un avion d'une compagnie aérienne ouest-africaine, qui transportait du raisin depuis la Chypre nord vers le Royaume-Uni, de faire escale à l'aéroport de Larnaka dans la partie sud de l'île¹⁰⁸⁸.

Par ailleurs, dans la mesure où les aéroports de la RTCN ne sont pas inscrits sur les cartes de navigation établies par les conventions bilatérales conclues par la République de Chypre avec les Etats tiers, les compagnies aériennes de ces Etats ne peuvent pas mettre en place de service aérien avec la RTCN. Si une compagnie aérienne ne respecte pas les dispositions conventionnelles et la législation de la République de Chypre à cet égard, cette

¹⁰⁸⁴ TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 80.

¹⁰⁸⁵ Voir Cyprus Press and Information Office, Turkish Press and Other Media, 05-08-18 [I] ; Kibris No. 3 (2005).

¹⁰⁸⁶ Cyprus Press and Information Office : Turkish Press and Other Media, 05-08-30 [1].

¹⁰⁸⁷ Voir « Azerbaijan has stopped direct flights to occupied Cyprus », Cyprus Press and Information Office, Turkish Press and Other Media, 05-12-22 [7]).

¹⁰⁸⁸ BBC, SWB, 2. séries. ME/7703/C/2, 24 juillet 1984 et *ibid.*, ME/7705/C/3, 26 juillet 1984.

dernière peut révoquer son autorisation. Ainsi, le 11 novembre 1977, lorsqu'un avion de la compagnie allemande « DLT » (Deutsche Lufttransportgesellschaft) a tenté d'atterrir à l'aéroport d'Ercan de la RTCN, les autorités de la République de Chypre ont mis en garde le commandant de bord de l'avion en lui rappelant que l'autorisation de la DLT d'atterrir sur les aéroports de la république serait annulée, s'il continuait à approcher l'aéroport d'Ercan¹⁰⁸⁹.

L'établissement des liaisons aériennes directes avec la RTCN dépend donc d'une permission ou de toute autre autorisation qui serait accordée du moins tacitement par la République de Chypre conformément à l'article 6 de la Convention de Chicago, à l'instar des liaisons aériennes établies avec Taiwan sous le consentement de la République populaire de Chine¹⁰⁹⁰.

Face à l'impossibilité des liaisons aériennes directes avec la Chypre nord, la RTCN et la Turquie, seul Etat reconnaissant la RTCN, ont cherché une solution juridique pour établir des liaisons aériennes indirectes avec cette entité. A cet effet, elles ont créé la compagnie aérienne chypriote turque, (Kıbrıs Türk Hava Yolları) « KTHY », qui a assuré des vols à Chypre nord jusqu'en juin 2010 où elle a cessé ses activités pour des raisons économiques. Cette compagnie aérienne n'était pas interdite de la circulation aérienne et assurait des vols à destination et à partir de la RTCN grâce à une astuce juridique. En effet, la KTHY, qui appartenait économiquement à la RTCN, était juridiquement une société anonyme turque enregistrée en Turquie dont le siège est à Istanbul. Ses appareils ont ainsi pu être enregistrés en Turquie. Si ces appareils étaient enregistrés dans la RTCN, ils ne pouvaient pas assurer de vols en dehors de la RTCN faute pour cette dernière d'être partie aux conventions en matière de circulation aérienne. En outre, la KTHY avait le statut d'observateur au sein de l'Association internationale du transport aérien (AITA), qui est une organisation internationale non-gouvernementale dont les membres sont des compagnies internationales de transport aérien. L'AITA a attribué à la KTHY un code d'identification et un sigle d'identification (YK), même si elle n'était pas un membre à part entière. La KTHY assistait aux réunions de l'AITA sur la coordination en matière des horaires aériennes¹⁰⁹¹. Elle pouvait également conclure des accords intercompagnies avec les membres de l'AITA qui permettaient à ces compagnies de réserver et vendre des billets et d'en encaisser le paiement au nom de la KTHY. Cette dernière a conclu

¹⁰⁸⁹ Doc. ONU, A/32/392S/ 12458, 21 11.1977. appendix.

¹⁰⁹⁰ TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 94. Voir, *supra*, Première Partie, Titre II, Chapitre 2, Section 2, Les services aériens à destination et à partir du territoire d'une entité discrétionnairement non-reconnue.

¹⁰⁹¹ VANDYK Anthony, *Air Transport World*, t. 27, n° 7, 1999, 121.

des accords intercompagnies avec les compagnies Alitalia, British Airways et Turkish Airlines¹⁰⁹².

Comme la KTYH était une société turque du point de vue juridique, elle pouvait disposer de tous les droits de survol et d'atterrissage que la Turquie tire des conventions qu'elle a conclues. C'est pourquoi la demande adressée par la République de Chypre à tous les Etats de s'abstenir « d'avoir des relations d'affaires, quelles qu'elles soient, avec la 'Cyprus Turkish Airline', qui est une compagnie aérienne illégale »¹⁰⁹³ a été irrecevable. La compagnie aérienne chypriote turque effectuait ainsi des vols depuis plusieurs destinations en Europe, y compris l'Allemagne et le Royaume-Uni, vers la RTCN via la Turquie.

En avril 2002, le gouvernement irlandais a rejeté la proposition de la compagnie aérienne chypriote turque de mettre en place une ligne aérienne entre Dublin et Antalya en Turquie au motif que le « terminus » du vol était la RTCN et qu'une liaison aérienne avec cette dernière serait contraire aux résolutions des Nations Unies¹⁰⁹⁴. Cependant, du point de vue juridique, cette ligne n'était pas contestable, puisque la KTHY, en tant qu'une compagnie aérienne de droit turc, pouvait effectuer des vols vers la Turquie. Quant à la suite du vol après l'escale en Turquie, elle ne regarde que la Turquie¹⁰⁹⁵. Cette décision du gouvernement irlandais n'a conduit à aucun changement sur la position du gouvernement britannique qui a continué à autoriser les vols de la KTHY depuis le Royaume-Uni.¹⁰⁹⁶ De la même manière, le gouvernement italien a indiqué qu'il ne pouvait s'opposer aux vols dont le terminus est l'aéroport d'Ercan, dans la mesure où les appareils de la KTHY étaient immatriculés en Turquie¹⁰⁹⁷. Les Etats-Unis ont aussi rendu possible les « vols directs indirects » entre l'aéroport d'Ercan et les aéroports américains. En effet, l'accord relatif à la circulation aérienne signé le 2 mai 2000 entre les États-Unis et la Turquie autorise les compagnies aériennes turques à voler depuis des pays tiers vers les États-Unis. Dans la mesure où les aéroports situés dans les

¹⁰⁹² *Loc. cit.*

¹⁰⁹³ Doc. ONU, S/11644, 26.2.1975

¹⁰⁹⁴ Voir *Irish Times*, 26.4.2002, 5 (« Flights to Cyprus Refused ») ; Kibris, t. 10, No. 5 (2002), 8. Voir aussi Sayed/Kanti, *The New Nation*, 24 juin 2004.

¹⁰⁹⁵ TALMON, Stefan, *op. cit.*, pp. 87-89.

¹⁰⁹⁶ Lesson by the British High Commission to the Greek Cypriots (www.tmc.info.com [du 10 mai 2002]). Voir aussi Cyprus News Agency : News in English, 02 mai 02 [4] : Britain refuses to follow Irish precedent on flights to the north. Il y est écrit : « A spokesman for the British High Commission in Nicosia said that while direct flights between the UK and the north were prohibited under international law, if flights first landed in Turkey, there was little reason to ban them. »

¹⁰⁹⁷ Kibris, t. 10, n° 8, 2002, p. 11.

pays tiers doivent répondre aux normes de sécurité nord-américaines¹⁰⁹⁸, les agents de l'*US Transportation and Safety Unit* ont effectué en octobre 2004 un contrôle de la sécurité de l'aéroport d'Ercan¹⁰⁹⁹.

Cependant, en ce qui concerne les aéronefs militaires, ils ont pu pénétrer dans l'espace aérien de la Chypre nord et atterrir sur les aéroports se trouvant sur la partie nord de l'île avec la seule autorisation de la RTCN. Plusieurs appareils militaires étrangers ont donc utilisé l'aéroport militaire de Geçitkale (Lefkoniko) sur la partie nord de Chypre. C'est ainsi que le 17 janvier 1991 l'agence de presse Xinhua signalait l'escale d'un avion de combat américain sur l'aéroport militaire de Lefkoniko¹¹⁰⁰. De même, le 22 mars 2003, la RTCN a décidé d'ouvrir à des fins humanitaires son espace aérien et les aéroports situés sur son territoire aux Etats participant à la guerre en Irak¹¹⁰¹.

2. L'accès aux ports d'une entité obligatoirement non-reconnue

Il convient de constater d'emblée qu'il n'existe pas de règle explicite qui régit l'accès aux ports en droit international. La Convention de 1982 sur le droit de la mer ne contient pas de disposition sur cette question. Cependant, il va de soi que pour établir des liaisons maritimes avec une entité visée par une obligation de non-reconnaissance, l'accès à ses eaux territoriales et à ses ports maritimes doit être juridiquement possible. Sous cet angle, cette question s'apparente à celle qui se pose en ce qui concerne l'accès à l'espace aérien et aux aéroports d'une entité obligatoirement non-reconnue.

Ainsi, il faut admettre que même si les ports maritimes sont sous le contrôle effectif d'une entité visée par l'obligation de non-reconnaissance, ils sont juridiquement considérés sous la juridiction de l'Etat reconnu *de jure* de tout le territoire de cette entité. Dans la mesure où la juridiction de l'entité non-reconnue sur ses ports n'est pas reconnue, c'est à l'Etat reconnu *de jure* de décider souverainement s'il veut ou non autoriser l'accès à un port pour des raisons commerciales ou autres. En effet, chaque Etat est compétent pour régler l'accès à ses

¹⁰⁹⁸ Voir art. 6 para. 2 et annexe II, section 1, B de la Convention sur le trafic aérien entre les États-Unis et la Turquie du 2 mai 2000. Texte sur <http://photos.state.gov/libraries/turkey/461177/pdf/20001153.pdf>. Consulté le 26 avril 2016.

¹⁰⁹⁹ Voir Cyprus Press and Information Office : Turkish Press and Other Media, 04-10-21 [3] et 04-10-27 [2].

¹¹⁰⁰ TALMON, Stefan, *op. cit.*, p. 83.

¹¹⁰¹ Kibris, t. 11, n° 3, 2003, 12.

ports¹¹⁰², et cette compétence est utilisée par le gouvernement reconnu de l'Etat. Il ne saurait être accepté que l'entité visée par l'obligation de non-reconnaissance soit compétente pour décider d'ouvrir ses ports maritimes en raison du contrôle effectif exercé sur eux.

Comme affirmé en ce qui concerne l'utilisation des aéroports sur le territoire de l'entité visée par l'obligation de non-reconnaissance, il convient d'affirmer que l'accès aux ports relève de l'appréciation du gouvernement reconnu du territoire de l'entité. Lorsque ce gouvernement ferme ces ports à l'accès des navires étrangers, ces derniers sont tenus de respecter cette décision. C'est ainsi que les navires s'abstiennent de desservir les ports de la RTCN que le gouvernement la République de Chypre déclare officiellement fermés¹¹⁰³. A cet égard, il n'est pas possible d'être d'accord avec l'ancien membre de la Commission européenne Olli Rehn qui avait répondu à une question concernant la légalité de l'ouverture d'un service de ferry entre le port de Famagouste à Chypre nord et le port syrien de Lattaquié en indiquant que « *....it is the Commission's understanding that there is no prohibition under general international law to enter and leave seaports in the northern part of Cyprus* »¹¹⁰⁴. A partir du moment où la souveraineté de la République de Chypre est acceptée sur toute la Chypre, il ne serait pas possible d'ouvrir un port au nord de l'île sans son consentement. L'avis de la Commission européenne à ce sujet n'a pas été partagé par le Conseil de l'Union européenne et beaucoup d'autres Etats membres, qui n'ont donc pas adopté le règlement sur le commerce direct qui prévoyait l'utilisation des ports de la RTCN sans obtenir le consentement de la République de Chypre.

Dès lors, les navires commerciaux qui entrent aux ports de la RTCN en violation de la prohibition mise en place par le Gouvernement de la République de Chypre concernant l'accès à ces ports, encourrent les sanctions prévues par la législation chypriote à cet égard, mais cela n'impliquerait pas la reconnaissance de la RTCN. En revanche, si un navire d'Etat entrait dans les ports de la RTCN, cela pourrait impliquer la reconnaissance de cette entité par l'Etat de pavillon de ce navire selon les circonstances de cette visite.

¹¹⁰² « *C'est aussi en vertu de sa souveraineté que l'Etat côtier peut réglementer l'accès à ses ports* », CIJ, Arrêt « Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci », par. 213.

¹¹⁰³ BRUS M., AKGUN M., BLOCKMANS S., TIRYAKI S., HOOGEN Th. Van den, DOUMA W., *A Promise to Keep: Time to End the International Isolation of the Turkish Cypriots*, Istanbul, TESEV Publications, 2008, p. 44.

¹¹⁰⁴ Réponse écrite donnée par le commissaire Olli Rehn au nom de la Commission européenne, E-4901/07EN.

Il convient de conclure que les liaisons maritimes utilisant les ports d'une entité obligatoirement non-reconnue ne seraient possible qu'avec le consentement du gouvernement reconnu *de jure* du territoire de cette entité.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Lorsqu'une obligation de non-reconnaissance est imposée sur une entité étatique par le droit international général ou par la décision contraignante d'une organisation internationale dans le cadre d'une non-reconnaissance collective, l'entité étatique ainsi non-reconnue ne peut pas être tenue pour une nullité juridique. L'entité obligatoirement non-reconnue peut constituer un Etat, si elle réunit les critères classiques de l'Etat. Sa naissance ne peut être considérée invalide en raison de la violation grave du droit international qui l'a rendue possible. Son statut étatique ne peut être annulé non plus par aucune instance internationale qui appelle à sa non-reconnaissance. En effet, la constitution étatique est un fait social qui ne peut être déclaré nulle et invalide, même si son origine est illicite. La fonction de l'obligation de non-reconnaissance consiste alors en la négation de la qualité étatique de cette entité par le comportement des Etats membres qui se conforment à cette obligation de non-reconnaissance. En ce sens, la non-reconnaissance peut avoir un effet factuel négatif sur l'effectivité de l'entité obligatoirement non-reconnue¹¹⁰⁵.

L'étendue des relations que cette entité peut entretenir avec les Etats et les organisations internationales non-reconnaissantes dépend de l'existence ou non de sanctions spécifiques adoptées contre elle en sus de l'obligation de non-reconnaissance coutumière. En effet, afin de mettre plus de pression sur elle, la communauté internationale peut spécifier des mesures restrictives à appliquer dans le cadre d'une non-reconnaissance collective. Si de telles sanctions ne sont pas prévues par les organisations internationales compétentes, l'obligation de non-reconnaissance coutumière constitue la seule restriction aux relations de l'entité en cause. Alors, comme il ressort de l'examen poursuivi tout au long du deuxième titre, toutes les relations qui consolident la prétention étatique de l'entité illégale et affermissent son autorité restent interdites, alors que les actes et les relations de nature technique et administrative et qui concernent les droits privés des personnes peuvent être autorisés, que ce soit dans le domaine politique ou économique.

Force est de constater que l'obligation de non-reconnaissance apporte dans les relations internationales des restrictions plus amples que la théorie de la reconnaissance implicite en ce qui concerne la non-reconnaissance discrétionnaire. En effet, dans une politique de non-reconnaissance discrétionnaire toutes les relations, à l'exception de la conclusion des traités et

¹¹⁰⁵ WYLER, Eric, *op. cit.*, p. 156.

des contacts diplomatiques, peuvent s'accorder avec la non-reconnaissance tant que l'Etat non-reconnaisant explicite son intention de ne pas reconnaître, tandis que l'obligation de non-reconnaissance ne tolère aucune relation qui peut impliquer la reconnaissance de la prétention étatique de l'entité illégale ou renforcer son autorité¹¹⁰⁶.

¹¹⁰⁶ GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *op. cit.*, p. 323.

CONCLUSION GENERALE

Le grand débat juridique qui mettait les théories constitutives et déclaratives en concurrence pendant une longue période semble aujourd'hui clos par la domination considérable de la théorie déclarative. Il est donc permis d'affirmer aujourd'hui qu'une entité qui remplit les critères classiques de l'Etat, en se constituant en une autorité gouvernementale stable et indépendante qui exerce un contrôle effectif sur une population déterminée dans un territoire délimité, est un Etat selon le droit international, indépendamment de la question de savoir si elle est reconnue par les autres Etats ou autres sujets du droit international. La non-reconnaissance discrétionnaire opposée par certains Etats à une telle entité, répondant aux critères de l'Etat, et qui ne résulte pas d'une violation grave du droit international, signifie tout au plus un refus d'entrer en relations diplomatiques et autres avec cet Etat non-reconnu. Si les Etats non-reconnaisants peuvent refuser à l'Etat non-reconnu des engagements facultatifs, ils sont en revanche tenus de respecter son statut étatique avec tous les droits et obligations qui en découlent en droit international. Par ailleurs, la pratique démontre que les Etats non-reconnaisants tiennent compte des réalités effectives existant sur le territoire de l'Etat non-reconnu et s'autorisent à établir des relations de diverses natures avec ce dernier tout en persistant à lui refuser la reconnaissance.

Quant à une entité à laquelle un ou plusieurs critères de l'Etat font défaut, elle peut être considérée comme une entité belligérante, insurgées ou comme une autorité locale sous diverses qualifications, tels gouvernement local *de facto*, autorité de fait, administration *de facto* etc. Même si la reconnaissance en tant que belligérant ou insurgé n'est plus de la pratique courante dans le droit international contemporain, le droit international humanitaire s'impose comme un corps de normes minimum applicable à cette entité. En outre, certains contacts utiles ne sont pas exclus avec ces entités quand ils s'avèrent nécessaires.

La doctrine de la reconnaissance s'occupe aujourd'hui davantage des implications et des conséquences de l'obligation de non-reconnaissance. Si la doctrine s'accorde aujourd'hui sur les situations donnant lieu à une obligation de non-reconnaissance coutumière, il n'en va pas de même des effets de l'obligation de non-reconnaissance sur le statut juridique de l'entité faisant l'objet de l'obligation de non-reconnaissance. Certains considèrent que cette entité, née d'une violation grave du droit international, ne peut constituer un Etat, même si elle répond parfaitement aux critères de l'Etat ; car les fruits d'un acte illégal ne peuvent être reconnus

conformément au principe d'*ex injuria jus non oritur*. Selon les tenants de cette vue maximaliste, une entité établie comme conséquence de la violation d'une norme *jus cogens* doit être traitée comme un néant juridique auquel aucun effet juridique ne peut être attaché. En vue d'apporter une explication alternative à l'absence de constitution étatique, certains ont érigé le respect des normes fondamentales du droit international comme un critère de légalité supplémentaire dans la création étatique. En revanche, les adversaires de la théorie de la nullité de l'entité obligatoirement non-reconnue ont soutenu qu'une entité qui répond aux critères constitutifs de l'Etat ne peut pas être tenue pour nulle, même si son origine est illégale, et même si sa création est viciée par une violation d'une norme impérative du droit international.

Il serait plus logique d'expliquer le rôle de l'obligation de non-reconnaissance à l'endroit d'une entité née d'une violation grave du droit international par un effet négateur de l'obligation de non-reconnaissance. En effet, en l'état actuel du droit international, rien ne permet d'affirmer que la constitution étatique, qui est un fait social et non pas une conception juridique, peut être annulée par un vice survenu lors de la naissance d'un Etat. Partant, une entité indépendante, exerçant un contrôle effectif sur une population vivant sur un territoire, constitue un Etat, même si elle doit sa naissance à un acte illicite en violation d'une norme *jus cogens*.

L'obligation de non-reconnaissance, inventée par la société internationale sous la forme d'une non-reconnaissance collective à l'occasion de l'affaire du Mandchoukouo et poursuivie dans plusieurs affaires ultérieures dans la pratique étatique afin d'assurer le respect des normes fondamentales du droit international dans l'ordre international, cherche seulement à nier les résultats de cet acte illégal sur la personne de l'entité non-reconnue. L'obligation de non-reconnaissance, dans la perspective de la théorie déclarative, ne peut ni confirmer ni infirmer une création étatique ; mais elle peut servir à priver l'entité non-reconnue du statut étatique dans les faits par la négation de ce statut. Ainsi, par le biais de l'obligation de non-reconnaissance, la communauté internationale refuse simplement d'attacher des effets juridiques à l'existence de fait d'une entité.

Lorsqu'il est accepté que l'entité obligatoirement non-reconnue n'est pas nulle, et que l'obligation de non-reconnaissance n'a qu'un effet négateur sur le statut étatique de cette entité, il est aisé d'expliquer la reconnaissance éventuelle de cette entité par certains Etats qui ne respectent pas l'obligation de non-reconnaissance, et il est possible de lui attribuer une responsabilité internationale. En outre, si les circonstances internationales changent de manière

à pousser la communauté internationale à régulariser la situation de fait, il sera possible de reconnaître l'entité non-reconnue par la levée de la sanction de la non-reconnaissance niant le statut étatique de l'entité concernée¹¹⁰⁷.

La non-reconnaissance imposée par le droit international général ou par une résolution contraignante d'une organisation internationale se traduit par conséquent non seulement par le refus d'entretenir des relations facultatives avec l'entité non-reconnue, mais aussi par la négation de son statut étatique. Alors que dans le cadre d'une politique de non-reconnaissance discrétionnaire, les Etats non-reconnaissants ont la discrétion de choisir l'étendue et le type des relations qu'ils veulent entretenir ou non avec l'entité non-reconnue tout en évitant une reconnaissance implicite ; la non-reconnaissance obligée ne tolère aucune relation ou contact qui puisse impliquer un certain statut étatique pour l'entité non-reconnue. La non-reconnaissance imposée par le droit international général ou par une décision contraignante d'une organisation internationale dans le cadre d'une non-reconnaissance collective est donc bien plus ferme qu'une politique de non-reconnaissance discrétionnaire, qui peut s'accommoder à presque toutes les relations, tant que l'Etat non-reconnaissant déclare son intention de ne pas reconnaître pour éviter toute interprétation de reconnaissance implicite. Il va sans dire que, dans une affaire déterminée, une organisation internationale peut préciser le contenu de l'obligation de non-reconnaissance dans le cadre d'une non-reconnaissance collective, et mettre en place des sanctions et restrictions qui dépassent ce qui est prévu par l'obligation de non-reconnaissance coutumière.

Cependant, il ressort de la pratique étatique qu'une entité, qu'elle soit visée par une politique de non-reconnaissance discrétionnaire ou par une non-reconnaissance juridiquement imposée, ne peut être tenue pour nulle et non-existante. Les Etats tiennent compte de l'existence de cette entité pour établir certaines relations ou pour reconnaître certains de ses actes de nature privée, lorsqu'ils l'estiment nécessaire pour préserver leurs intérêts ou pour des raisons humanitaires.

Si la non-reconnaissance discrétionnaire poursuit des fins politiques, l'obligation de non-reconnaissance ou la non-reconnaissance collective vise à empêcher la validation d'une situation illicite obtenue par une violation grave du droit international, à savoir la constitution d'une entité née d'un acte illicite en tant qu'Etat pour ce qui concerne cette étude. La non-

¹¹⁰⁷ TALMON, Stefan, *La non-reconnaissance collective des Etats illégaux*, Pedone, 2007, p. 73.

reconnaissance obligée constitue ainsi une pression sur l'entité non-reconnue pour obtenir sa disparition et le rétablissement du *statu quo ante*. Toutefois, il est presque unanimement considéré dans la doctrine que la non-reconnaissance ne constitue pas une sanction véritable et efficace, dans la mesure où il y a toujours eu besoin des mesures supplémentaires, de nature militaire, économique ou autre pour supprimer une entité illicitement établie. En effet, le Mandchoukouo a existé durant 13 ans avant d'être supprimé par des moyens militaires. De leur côté, la Rhodésie s'est maintenue pendant 15 ans et les quatre bantoustans, entre 13 et 18 ans ; avant qu'une solution politique conduise à leur disparition. Quant à la RTCN, elle survit toujours à la non-reconnaissance collective depuis 33 ans. La non-reconnaissance peut seulement avoir des effets à long terme sur l'effectivité de l'entité non-reconnue, comme l'a constaté le représentant de la Chine à propos de la non-reconnaissance de la Rhodésie : « *[T]he strategy of non-recognition [is not] likely to bring down the Smith régime in short order. Yet while fully aware of its limitations, my delegation does not minimize the impact such a course of action might have in weakening the illegal setup in Salisbury* »¹¹⁰⁸. C'est d'ailleurs seulement par son impact destabilisateur sur l'effectivité factuelle de l'entité non-reconnue que la non-reconnaissance peut avoir un effet constitutif¹¹⁰⁹.

L'étude de la situation juridique des entités non-reconnues montre donc que le droit international ne considère pas ces entités comme des zones de non-droit qui ne peuvent générer aucun acte ou aucune relation avec les autres sujets du droit international. Tout au contraire, les Etats prennent acte de l'existence des entités non-reconnues et établissent des relations avec elles dans le cadre défini par le droit international général ou les résolutions des organes des Nations Unies. Il convient donc de conclure que la non-reconnaissance représente seulement la position hostile adoptée par les Etats non-reconnaissants contre une entité étatique pour des raisons politiques ou comme réaction à une violation du droit international.

Scott Pegg, dans son ouvrage consacré aux « Etats de facto », c'est-à-dire aux entités étatiques non-reconnues, constate trois types de réponses de la communauté internationale face à ces entités : une opposition ferme avec le recours aux sanctions, une ignorance délibérée avec l'absence de tous rapports, et une acceptation limitée avec la reconnaissance de leur existence. Il convient de remarquer que la première réponse correspond à l'obligation de non-reconnaissance combinée avec des sanctions ; la deuxième à la seule obligation de non-

¹¹⁰⁸ SCOR, 25^{ème} année, 1533^{ème} séance, 13.3.1970, para. 61.

¹¹⁰⁹ GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *op. cit.*, p. 213.

reconnaissance coutumière ; et la troisième à la non-reconnaissance discrétionnaire. Chaque réponse, avec ses conséquences sur le statut et les relations de l'entité non-reconnue, détermine la situation de cette dernière sur la scène internationale. En effet, la possibilité juridique ou matérielle de conclure des accords, de participer aux conférences internationales, d'appartenir aux organisations internationales, d'avoir des relations diplomatiques ou des contacts officiels ou officieux, ainsi que le degré des relations économiques, culturelles ou autres avec les États du monde montrent la mesure de l'intégration ou l'isolement d'une entité étatique non-reconnue dans l'ordre international.

BIBLIOGRAPHIE

1. Ouvrages

ABI-SAAB, Georges, *The Concept of Jus Cogens in International Law*, Genève, Cornegie Endowment for International Peace, 1967, 143 p.

BEDJAOUI, Mohammed, *Law and the Algerian Revolution*, Bruxelles, International Association of Democratic Lawyers, 1961, 260 p.

BELAÏCH, Fabrice, *La non-reconnaissance des situations internationalement illicites*, thèse de doctorat, Université Paris II, 1997, 344 p.

BODEAU-LIVINEC, Pierre, *Le gouvernement de l'Etat du point de vue du droit international*, thèse de doctorat, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2008, 672 p.

BONNOT, Maurice, *Des Etats De Facto : Abkhazie, Somaliland, République turque de Chypre nord...*, Paris, L'Harmattan, 2014, 258 p.

BOT, Bernard R., *Non-Recognition and Treaty Relations*, Leyden, A. W. Sijthoff, 1968, 289 p.

BOZKAYA, Ali, *Le statut de Chypre nord en droit communautaire*, Editions universitaires européennes, 2013, 180 p.

BREWEN, Christopher, *European Union and Cyprus*, Cambridgeshire, The Eothen Press, 2000, 290 p.

BRIERLY, J. L., *The Law of Nations*, 6^{ème} édition (révisée par WALDOCK, Humprey), Oxford, Clarendon Press, 1978, 460 p.

BRIGGS, Herbert W. *Law of Nations, Cases, Documents and Notes*, Appleton-Century-Crofts, 1938, 984 p.

BROWNLIE, Ian, *Use of Force*, Clarendon Press, 1963, 132 p.

BROWNLIE, Ian, *Principles of public international law*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 784 p.

CARRE DE MALBERG, Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français, Paris, 1920 et 1922, Sirey, réimpression Dalloz, 2003, 1526 p.

CASSESE, Antonio, *International Law*, 2^{ème} édition, Oxford, Oxford University Press, 2005, 558 p.

CAVARE, Louis, *Le droit international public positif*, 3^{ième} éd., Paris, Pedone, 1967, 806 p.

CHARPENTIER, Jean, *La reconnaissance internationale et l'évolution du droit des gens*, Paris, Pedone, 1956, 358 p.

CHEN, Ti Chiang, *The International Law of Recognition : with Special Reference to Practice in Great Britain and United States*, Londres, Stevens, 1951, 461 p.

CHRISTAKIS, Théodore, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, Paris, La Documentation Française, 1999, 676 p.

COATES, W. P., COATES, Z. K., *A History of Anglo-Soviet Relations*, Lawrence and Wishart Ltd., 1943, 816 p.

COMBACAU, Jean, *Le pouvoir de sanction de l'ONU*, 1974, Paris, Pedone, 394 p.

CRAWFORD, James, *The Creation of States in International Law*, 2^{ème} édition, Oxford University Press, 2006, 870 p.

DAILLIER, Patrick, FORTEAU, Mathias, PELLET, Alain, *Droit International Public (Nguyen Quoc Dinh)*, 8^{ième} édition, Paris, LGDJ, 2009, 1722 p.

DE VISSCHER, Charles, *Les effectivités du droit international public*, Paris, Pedone, 1967, 175 p.

DREVET, Jean-François, *Chypre entre L'Europe et la Turquie*, Karthala Editions, 2011, 256 p.

DUGARD, John, *Recognition and United Nations*, Cambridge, Grotius Publications, 1987, 192 p.

DUGARD, John, *The Secession of States and their Recognition in the Wake of Kosovo*, The Hague Academy of International Law, 2013, 297 p.

DUPUY, Pierre-Marie, KERBRAT Yann, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 2010.

FAUCHILLE, Paul, BONFILS, Henri, *Traité de Droit International Public*, 8^{ème} éd., Paris, Rousseau et Cie, 1922, t. 1, 1058 p.

FAWCETT, James E., *The Law of Nations : An Introduction to International Law*, London, Penguin Press, 1968, 195 p.

FRENCH, Duncan (eds.), *Statehood and Self-Determination: reconciling tradition and modernity in international law*, Cambridge, New-York, Cambridge University Press, 2013, 534 p.

FROWEIN, Jochen Abraham, *Das de facto Regime im Völkerrecht : eine Untersuchung zur Rechtsstellung "nichtanerkannter Staaten" und ähnlicher Gebilde*, Carl Heymanns Verlags, Cologne, 1968, 243 p.

GOWLLAND-DEBBAS, Vera, *Collective Responses to Illegal Acts in International Law : United Nations Action in the Question of Southern Rhodesia*, Martinus Nijhoff Publishers, 1990, 753 p.

GRANT, Thomas D., *The Recognition of States : Law and Practice in Debate and Evolution*, Londres, Praeger, 1999, 280 p.

GUGGENHEIM, Paul, *Traité de droit international public : avec mention de la pratique internationale et suisse*, tome I, Genève, 1953, 592 p.

HACKWORTH, Green Haywood, *Digest of International Law*, U.S. Government Printing Office, 1940.

HENCKAERTS, Jean-Marie (ed.), *The International Status of Taiwan in the New World Order : Legal and Political Considerations*, Martinus Nijhoff, 1996, 337 p.

HOFFMEISTER, Frank, *Legal Aspects of the Cyprus Problem: Annan Plan and EU Accession*, Martinus Nijhoff Publishers/Brill Academic, 2006, 289 p.

HUDSON, Manley O., *International Legislation*, vol. III, 1931.

JESSUP, Philip, *A Modern Law of Nations : An Introduction*, New York, MacMillan, 1948, 236 p.

KELSEN, Hans, *Principles of International Law*, 2^{ème} édition, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1966, 480 p.

KISS, Alexandre-Charles, *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, Éditions du Centre national de la recherche scientifique.

KLABBERS, J., KOSKENNIEMI, M., RIBBELINK, O., ZIMMERMANN, A. (eds.), *State Practice Regarding State Succession and Issues of Recognition*, The Hague, Kluwer, 1999.

KRIEGER, Heike, *Das Effektivitätsprinzip im Völkerrecht*, Berlin, Duncker und Humblot, 2000, 521 p.

LAGARDE, Ernest, *La reconnaissance du gouvernement des Soviets*, Paris, Payot, 1924, 190 p.

LANGER, Robert, *Seizure of Territory. The Stimson Doctrine and Related Principles in Legal Theory and Diplomatic Practice*, Greenwood Press, 1969, 313 p.

LAUTERPACHT, Hersch, *Recognition in International Law*, Cambridge University Press, 1947, 442 p.

LEE, L.T., *China and International Agreements*, A. W. Sijthoff, 1969, 231 p.

LYCOURGOS, Constantinos, *L'association de Chypre à la CEE*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, 336 p.

MAREK, Krystyna, *Identity and Continuity of States in Public International Law*, 2^{ème} édition, Genève, Droz, 1968, 619 p.

McNAIR, Arnold Duncan, *Legal Effects of War*, 2^{ème} édition, 1944, 416 p.

MENON, P. K., *The Law of Recognition in International Law : Basic Principles*, New York, Edwin Mellen Press, 1994, 288 p.

MOORE, John Bassett, WHARTON, Francis, *A Digest of International Law*, U.S. Government Printing Office, 1906.

NASH, Marian Lloyd (eds), *Digest of United States Practice in International Law*, Washington, US Government Printing Office, 1983, 1802 p.

NOËL, Henry, *Les gouvernements de fait devant le juge*, Paris, R. Guillon, 1927, 260 p.

OPPENHEIM, Lassa, JENNINGS, Robert Yewdall, WATTS, Arthur D., *Oppenheim's International Law*, London, Longmans, 1992.

PATEL, S. R., *Recognition in the Law of Nations*, M.M. Tripathi Private Ltd., 1959, 122 p.

PEGG, Scott, *International Society and the De Facto State*, thèse de doctorat, University of British Columbia, Aldershot, 1998, 308 p.

RAIC, David, *Statehood and Law of Self-Determination*, The Hague, Kluwer Law International, 2002, 495 p.

ROTH, Brad R., *Governmental illegitimacy in international law*, Clarendon Press : Oxford University Press, 1999, 439 p.

ROUSSEAU, Charles, *Droit international public. Tome III. Les compétences*, Paris, Sirey, 1977, 635 p.

SALMON, Jean, *La reconnaissance d'Etat : quatre cas : Mandchoukouo, Katanga, Biafra, Rhodésie du sud*, Paris, Armand Colin, 1971, 286 p.

SCHERMERS, Henri G., BLOKKER, Niels M., *International institutional Law. Unity within Diversity*, 5^{ème} édition, Leiden, Martinus Nihoff, 2011, 1274 p.

SCHUSTER, Rudolf, *Deutschlandsstaatliche Existenz in Widerstreit Politischer und Rechtlicher Gesichtspunkte 1945-1963*, Munich, 1963, 308 p.

SHAW, Malcolm N., *Title to Territory in Africa : International Legal Issues*, Oxford, Clarendon Press, 1986, 320 p.

SHAW, Malcom N., *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 1542 p.

SMITH, Herbert Arthur, *Great Britain and the Law of Nations : A Selection of Documents Illustrating the Views of the Government in the United Kingdom upon Matters of International Law*, P. S. King, 1932, vol. I, 422 p.

STABREIT, Eberhard, *Der volkerrechtliche Status der Transkei, Ciskei Bophuthatswanas und Vendas während der Zeit ihrer formellen Unhabhängigkeit von der Republik Sudafrika*, Frankfurt, Lang, 1997, 199 p.

TALMON, Stefan, *Recognition of Governments in International Law : with Particular Reference to Governments in Exile*, Clarendon Press: Oxford University Press, 1998, 393 p.

TALMON, Stefan, *Kollektive Nichtanerkennung illegaler Staaten : Grundlagen und Rechtsfolgen einer international koordinierten Sanktion, dargestellt am Beispiel der Türkischen Republik Nord-Zypern*, Mohr Siebeck, 2006, 1052 p.

TALMON, Stefan, *La non-reconnaissance collective des Etats illégaux*, Pedone, 2007, 115 p.

TOUSCOZ, Jean, *Le principe d'effectivité dans l'ordre international*, Paris, R. Pichon et R. Durand Auzias, 1964, 280 p.

TSARDANIDES, Ch., *The politics of the EEC-Cyprus Association agreement : 1973-1982*, Nicosie, 1988.

Turkish Cypriot Human Rights Foundation, *The Turkish Cypriots : The Excluded EU Citizens*, Chypre nord, 2004.

VERHOEVEN, Joe, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine : les relations publiques internationales*, Paris, Pedone, 1975, 861 p.

VERHOEVEN, Joe, *Droit international public*, Bruxelles, Larcier, 2000, 856 p.

WEBSTER, Charles K. (ed.), *Britain and the Independence of Latin America 1812-1830. Select Documents from the Foreign Office Archives*, Londres, Ibero-American Institute of Great Britain, 1938.

WHITEMAN, Marjorie Millace, HACHWORTH, Green Haywood (ed.), *Digest of International Law*, U.S. Department of State, 1963.

WILLIAMS, John Fischer, *Aspects of Modern International Law*, Oxford University Press, 1939, 117 p.

ZIVIER, Ernst Renatus, *Die Nichtanerkennung in Modernen Völkerrecht. Probleme statlicher Willensäußerung*, 2. éd., Broschiert, 1969, 311 p.

2. Articles

ABI-SAAB, Georges, “Cours general de droit international public”, *Recueil des cours de l’Académie de droit international de La Haye*, vol. 207, 1987-VII, pp. 9-463.

ABI-SAAB, Georges, « The Concept of "International Crimes" and its Place in Contemporary International Law », in WEILER, Joseph H. H./CASSESE, Antonio/SPINEDI Marina (eds), *International Crimes of State A Critical Analysis of the ILC’s Draft Article 19 on State Responsibility*, Berlin, 1989.

ABSHIR, Mokhtar, « Somaliland : Post the Somalia London Conference and Beyond », 25 février 2012, article disponible sur <http://www.somalilandpress.com/somaliland-post-the-somalia-london-conference-and-beyond/>. Consulté le 8 mars 2016.

AGO, Roberto, « Droit des traités à la lumière de la Convention de Vienne », *Recueil des cours de l’Académie de droit international de La Haye*, vol. 134, 1971-III, pp. 297-331.

AKGUN, Mensur, TIRYAKI, Sylvia, “A Forgotten Promise: Ending the Isolation of Turkish Cypriots”, *Insight Turkey*, vol. 2, n° 1, 2010, pp. 23-36.

ALMQVIST, Jessica, “The Politics of Recognition : The question about the final status of Kosovo” in FRENCH, Duncan (eds.), *Statehood and Self-Determination : reconciling tradition and modernity in international law*, Cambridge, New-York, Cambridge University Press, 2013, pp. 165-186.

ARANGIO-RUIZ, Gaetano, *The United Nations Declaration on Friendly Relations and the System of the Sources of International Law*, Alphen aan den Rijn 1979, 341 p.

BIERZANECK, Remigiusz, « La non-reconnaissance et le droit international contemporain », *Annuaire français de droit international*, vol. 8, n° 1, 1962, pp. 117-137.

BLIX, Hans M., « Contemporary Aspects of Recognition », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 130, 1970-II, pp. 587-704.

BOLLECKER, Brigitte, « L'avis consultatif du 21 juin 1971 dans l'affaire de la Namibie (sud-ouest africain) », *Annuaire français de droit international*, vol. 17, 1971, pp. 281-333.

BRIGGS, Herbert W., "Recognition of States: Some Reflections on Doctrine and Practice", *American Journal of International Law*, vol. 43, n° 1, 1949, pp. 113-121.

BROWN, Philip Marshall, « The Legal Effects of Recognition », *American Journal of International Law*, vol. 44, n° 4, 1950, pp. 617-640.

BROWNLIE, Ian, « Recognition in theory and practice », *British Yearbook of International Law*, vol. 53 (1), 1982, pp. 197-211.

BRUS, M., AKGUN, M., BLOCKMANS, S., TIRYAKI, S., HOOGEN, Th. Van den, DOUMA, W., *A Promise to Keep: Time to End the International Isolation of the Turkish Cypriots*, Istanbul, TESEV Publications, 2008, 66 p.

CAVAGLIERI, Arrigo, « Règles générales du droit de la paix », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 26, 1929-I, pp. 311-585.

CAVARE, Louis, "La Reconnaissance de l'Etat et le Mandchoukouo", *Revue générale de droit international public*, vol. 42, 1935, pp. 5-99.

CHARPENTIER, Jean, « La Déclaration des Douze sur la reconnaissance de nouveaux États », vol. 96, 1992, *Revue générale de droit international public*, pp. 343-355.

CHRISTAKIS, Théodore, "The State as a Primary Fact : Some Thoughts on the Principle of the Effectiveness" in KOHEN, Marcelo G., *Secession : international law perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 138-170.

CHRISTAKIS, Théodore, « L'obligation de non-reconnaissance des situations créées par le recours illicite à la force ou d'autres actes enfreignant des règles fondamentales » in

TOMUSCHAT, Christian/THOUVENIN, Jean-Marc (eds.), *Fundamental Rules of International Legal Order : Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, Leiden, 2006, pp. 127-166.

DE VISSCHER, Charles, « *Les gouvernements étrangers en justice. Reconnaissance internationale et immunités* », *Revue de droit international et de la législation comparée*, vol. 50, 1922.

DEVINE, Dermott J., “The Status of Rhodesia in International Law”, *Acta Juridica*, 1973, pp. 1-171.

DUGARD, John, RAIC, David, « The Role of Recognition in the Law and Practice of Secession » in KOHEN, Marcelo G., *Secession : international law perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 94-137.

EMILIOU, Nicholas, « Cypriot import certificates: some hot potatoes », *European Law Review*, vol. 20, 1995, pp. 202-210.

ERICH, R., « La naissance et la reconnaissance des Etats », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 13, 1926-III, pp. 427, 507.

FAWCETT, James E, « Security Council Resolutions on Rhodesia », *British Yearbook of International Law*, vol 41, 1965-66.

FAWCETT, James E, « Note in Reply to Devine », *Modern Law Review*, vol. 33, 1971.

FLORY, Maurice, « Algérie algérienne et droit international », *Annuaire français de droit international*, vol. 6, n° 1, 1960, pp. 973-998.

FROWEIN, Jochen Abraham, *De Facto Régime in* BERNHARDT Rudolf, *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, pp. 966-968.

FROWEIN, Jochen Abraham, « Recognition », in : BERNHARDT Rudolf (éd.), *Encyclopedia of public international law*, t. 4, Amsterdam, 2000, pp. 33-341.

GOWLAND-DEBBAS, Vera, « Collective Responses to the Unilateral Declarations of Independence of Southern Rhodesia and Palestine : An Application of the Legitimizing

Function of the United Nations », *British Yearbook of International Law*, vol. 61 (1), 1990, pp. 135-153.

HILLGRUBER, Christian, « The admission of new states to the international community », *European Journal of International Law*, vol. 9, n° 3, 1998, pp. 491-509.

JENNINGS, R. Y. « General Course on Principles of International Law », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 121, 1967-II, pp. 323-619.

JOVANOVIC, B., « Dualism of the Institution of the Recognition of States in International Law » in *New Trends in International Law*, Institute of International Politics and Economy, Belgrade, 1961.

KELSEN, Hans, « Recognition in International Law », *American Journal of International Law*, vol. 35, n° 4, 1941, pp. 605-617.

MALONE, M. Kelly, « The rights of newly emerging democratic states prior to international recognition and the Serbo-Croatian conflict », *Temple International and Comparative Law Journal*, vol. 6, 1992, pp. 81-111.

MAUPAIN, Francis, « La succession à l'OIT » in *Dissolution, continuation et succession en Europe de l'Est : succession d'Etats et relations économiques internationales*, sous la direction de BASTID-BURDEAU, Geneviève et STERN, Brigitte, Paris, Montchrestien, 1994.

McNAIR, Arnold, "The Functions and Differing Legal Character of Treaties", *British Yearbook of International Law*, vol. 11, 1930.

MENON, P. K., « Some aspects of the law of recognition », *Revue de Droit International de Sciences Diplomatiques et Politiques*, vol. 69, 1991.

MIDDLEBUSH, Frederick Arnold, "Non-Recognition as a Sanction of International Law", *American Society of International Law Proceedings*, vol. 27, 1933, pp. 40-55.

MISRA, K. P., « Recognition of the G.D.R. - An Appraisal of India's Policy », *Indian Yearbook of International Law*, 1963.

MOMTAZ, Djamchid., « Le droit international humanitaire applicable aux conflits armés non-internationaux », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 292, 2001.

MOUSSA, Forag, « Les Etats arabes et la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques », *Revue égyptienne de droit international*, 1968.

NEDELICHEVA, Antoniya, « Chypre, la partition à l'aune de l'adhésion... ou le contraire ? », *Revue générale de droit international public*, vol. 111, n° 2, 2007, pp. 423-434.

OUGUERGOUZ, Fatsah, « La Palestine et les conventions de Genève du 12 août 1949 ou l'histoire d'une adhésion avortée » in BOISSON DE CHAZOURNES, Laurence et GOWLLAND-DEBBAS, Vera (dirs), *L'ordre juridique international, Un système en quête d'équité et d'universalité : Liber Amicorum Georges Abi-Saab*, Nijhoff, 2001, pp. 507-543

PATTISON, W. Keith, "The Delayed British Recognition of Israel", *Middle East Journal*, vol. 37, n° 3, 1983, pp. 412-428.

PELLET, Alain, « Notes sur la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie », *Annuaire français de droit international*, vol. 37, n° 1, 1991, pp. 329-348.

PELLET, Alain, « L'activité de la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie », *Annuaire français de droit international*, vol. 38, n° 1, 1992, pp. 220-238.

PELLET Alain, « The Palestinian declaration and the jurisdiction of the International criminal court », *Journal of International Criminal Justice*, vol. 8 (4), 2010, pp. 981-999.

RICH, Roland, « Recognition of States : The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union », *European Journal of International Law*, vol. 4, n° 1, 1993, pp. 36-65.

RONEN, Yaël, "Entities that can be States but do not claim to be", in FRENCH, Duncan (eds.), *Statehood and Self-Determination: reconciling tradition and modernity in international law*, Cambridge, New-York, Cambridge University Press, 2013, pp. 23-59.

RUIZ-FABRI Hélène, « Genèse et disparition de l'Etat à l'époque contemporaine », *Annuaire français de droit international*, vol. 38, n° 1, 1992, pp. 153-178.

SCHINDLER, Dietrich, « The Different Types of Armed Conflicts According to the Geneva Conventions and Protocols », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 163, 1963, pp. 117-164.

SCELLE, Georges, « L'admission des nouveaux membres de la Société des Nations par l'Assemblée de Genève », *Revue générale de droit international public*, vol. 28, 1921, pp. 122-138.

SKOUTARIS, Nikolaos, "Differentiation in European Union Citizenship Law, The Cyprus Problem", in *The Constitution for Europe and an Enlarging Union : Unity in Diversity*, INGLIS Kirstyn, OTT. Andrea, Europa Law Publishing, Groningen, 2005.

SKOUTARIS, Nikolaos "The application of the *acquis communautaire* in the areas not under the effective control of the republic of Cyprus : The Green Line Regulation", *Common Market Law Review*, vol. 45 (3), 2008, pp. 727-755.

STERN, Brigitte, « La succession des Etats », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 262, 1996, 437 p.

STRUPP, Karl, « Les règles générales du droit de la paix », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 47, 1934-I, pp. 259-590.

TALMON, Stefan, "The Cyprus Question before the European Court of Justice", *European Journal of International Law*, vol. 12, n° 4, 2001, pp. 727-750.

TALMON, Stefan, « The Constitutive versus the Declaratory Theory of Recognition : *Tertium non Datur* ? », *British Yearbook of International Law*, vol. 75, 2004, p. 101.

TALMON, Stefan, « The Duty not to 'Recognize as Lawful' a Situation Created by the Illegal Use of Force or Other Serious Breaches of a Jus Cogens Obligation : an Obligation without Real Substance ? » in TOMUSCHAT, Christian/THOUVENIN, Jean Marc (eds.), *Fundamental Rules of International Legal Order : Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*, Leiden, 2006, pp. 99-125.

TALMON, Stefan, « The Recognition of the Chinese Government and the Convention on the Civil Aviation », *Chinese Yearbook of International Law*, vol. 8, n° 1, 2009, pp. 135-159.

TANCREDI, Antonello, “A Normative Due Process in the Creation of States through Secession” in KOHEN, Marcelo G., *Secession: International Law Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 171-207.

TURNES, David, « The Stimson Doctrine of Non-Recognition : Its Historical Genesis and Influence on Contemporary International Law », *Chinese Journal of International Law*, vol. 2 (1), 2003, pp. 105-143.

VERHOEVEN, Joe, « Relations internationales de droit privé en l'absence de reconnaissance d'un Etat », d'un gouvernement ou d'une situation, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, vol. 192, 1985-III, pp. 9-232.

VERHOEVEN, Joe, « La reconnaissance internationale : déclin ou renouveau », *Annuaire français de droit international*, vol. 39, n° 1, 1993, pp. 7-40.

WEHBERG, H., « La guerre civile et le droit international », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 63, 1938-I, pp. 1-128.

VERDROSS, Alfred, « *Jus Dispositivum* and *Jus Cogens* in International Law », *American Journal of International Law*, vol. 60, n° 1, 1966, pp. 55-63.

VIDMAR, Jure, “Unilateral declarations of independence in international law”, in FRENCH, Duncan (eds.), *Statehood and Self-Determination: reconciling tradition and modernity in international law*, Cambridge, New-York, Cambridge University Press, 2013, pp. 60-78.

WILLIAMS, Sir John Fischer, « Some Thoughts on the Doctrine of Recognition in International Law », *Harvard Law Review*, vol. 47, n° 5, 1934, pp. 776-794.

WILLIAMS, John Fischer, « La doctrine de la reconnaissance en droit international », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 44, 1933-II, pp. 199-314.

WYLER, Eric, *Théorie et pratique de la reconnaissance d'Etat : une approche épistémologique au droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 380 p.

ZORGBIBE, Charles, « Pour une affirmation du droit humanitaire dans les conflits armés internes », *Journal du droit international*, vol. 23, 1970.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	1
La non-reconnaissance internationale d'une entité étatique.....	1
I. La non-reconnaissance discrétionnaire.....	6
II. La non-reconnaissance obligée	7
A. La non-reconnaissance obligée par le droit international général	8
1. L'émergence et l'affirmation de l'obligation de non-reconnaissance en droit international général.....	9
2. La confirmation de l'obligation de non-reconnaissance coutumière par la pratique et la jurisprudence internationales.....	16
B. La non-reconnaissance obligée par un traité ou par la décision d'une organisation internationale : la non-reconnaissance collective.....	22
PREMIERE PARTIE : LA SITUATION JURIDIQUE D'UNE ENTITE ETATIQUE DISCRETIONNAIREMENT NON-RECONNUE.....	29
Titre 1. Le statut d'une entité discrétionnairement non-reconnue dans l'ordre international	31
Chapitre 1. Le statut d'une entité discrétionnairement non-reconnue	32
Section 1. La condition d'une entité discrétionnairement non-reconnue et répondant aux critères de l'Etat.....	33
I. Le statut d'une entité discrétionnairement non-reconnue et répondant aux critères de l'Etat	33
II. Les droits et obligations d'une entité discrétionnairement non-reconnue et répondant aux critères de l'Etat.....	39
Section 2. La condition d'une entité discrétionnairement non-reconnue et ne répondant pas aux critères de l'Etat	47
I. Les statuts non-étatiques classiques : la belligérance et l'insurrection.....	47
II. Le droit moderne applicable aux entités non-étatiques	51
A. Les comités nationaux et les mouvements de libération nationale	51
B. Le droit humanitaire applicable à toute entité	53
Chapitre 2. Le statut d'une entité reconnue <i>de facto</i>	57
Section 1. La reconnaissance de facto, un acte distinct de la reconnaissance de jure	59
I. Diverses utilisations du terme <i>de facto</i>.....	59
II. La reconnaissance <i>de facto</i> dans la pratique internationale	62
Section 2. Les implications de la reconnaissance de facto sur la situation d'une entité non-reconnue	65
Titre II. Les relations d'une entité discrétionnairement non-reconnue dans l'ordre international	71
Chapitre 1. Les relations officielles et formelles avec une entité discrétionnairement non-reconnue.....	73
Section 1. Les relations officielles bilatérales avec une entité discrétionnairement non-reconnue.....	74
I. La non-reconnaissance et les relations conventionnelles bilatérales.....	74
II. La non-reconnaissance et les relations diplomatiques	79

III. La non-reconnaissance et les relations consulaires.....	86
Section 2. Les relations formelles multilatérales en présence d'une entité discrétionnairement non-reconnue	91
I. La non-reconnaissance et l'assistance aux conférences internationales	91
II. La non-reconnaissance et la participation aux traités multilatéraux	95
III. La non-reconnaissance et l'adhésion aux organisations internationales.....	105
A. Société des Nations.....	106
B. Nations Unies	107
Chapitre 2. Les relations officieuses et informelles avec une entité discrétionnairement non-reconnue.....	115
Section 1. Les relations officieuses avec une entité étatique en présence d'une reconnaissance de facto	116
Section 2. Les relations informelles avec une entité étatique en l'absence de toute reconnaissance.....	119
I. Les relations informelles avec une entité discrétionnairement non-reconnue dans les domaines politiques, administratives et commerciales	119
II. Les relations aériennes et maritimes avec une entité discrétionnairement non-reconnue.....	128
A. Les services aériens à destination et à partir du territoire d'une entité discrétionnairement non-reconnue	129
B. L'accès aux ports d'une entité discrétionnairement non-reconnue	134
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	136
DEUXIEME PARTIE : LA SITUATION JURIDIQUE D'UNE ENTITE ETATIQUE OBLIGATOIREMENT NON-RECONNUE	138
Titre I. Le statut d'une entité obligatoirement non-reconnue dans l'ordre international...	139
Chapitre 1. La question de la qualité étatique d'une entité obligatoirement non-reconnue.....	140
Section 1. La réunion des critères de l'État par une entité obligatoirement non-reconnue	141
Section 2. La validité de la constitution étatique effectuée par une entité obligatoirement non-reconnue.....	144
I. L'hypothèse de la nullité de la constitution d'Etat en raison d'une violation grave du droit international.....	144
II. L'hypothèse de la déclaration de la constitution d'Etat comme nulle et non avenue par la décision d'une organisation internationale	152
Chapitre 2. La négation du statut étatique à une entité obligatoirement non-reconnue	156
Section 1. La négation du statut étatique comme sanction d'une violation grave du droit international.....	157
Section 2. La capacité juridique d'une entité obligatoirement non-reconnue.....	160
Titre II. Les relations d'une entité obligatoirement non-reconnue dans l'ordre international	167
Chapitre 1. La question du contenu de l'obligation de non-reconnaissance dans les relations internationales	168
Section 1. La distinction entre le contenu de l'obligation de non-reconnaissance coutumière et celui de la non-reconnaissance collective.....	169

Section 2. La définition du contenu de l'obligation de non-reconnaissance dans le droit international.....	175
I. Le contenu de l'obligation de non-reconnaissance défini dans les instruments juridiques internationaux.....	176
II. Le contenu de l'obligation de non-reconnaissance défini par la pratique et la jurisprudence internationales.....	179
A. L'application de l'obligation de non-reconnaissance en l'absence de sanctions spécifiques adoptées dans le cadre d'une politique de non-reconnaissance collective	180
1. La non-reconnaissance du Mandchoukouo	180
2. La non-reconnaissance de la RTCN.....	181
B. L'application de l'obligation de non-reconnaissance combinée avec des sanctions spécifiques adoptées dans le cadre d'une politique de non-reconnaissance collective	184
1. La non-reconnaissance de la présence de l'Afrique du sud en Namibie	184
2. La non-reconnaissance de la Rhodésie du sud	192
Chapitre 2. La conduite des relations internationales avec une entité obligatoirement non-reconnue.....	196
Section 1. Les relations officielles et formelles et l'obligation de non-reconnaissance.....	197
I. Les relations officielles bilatérales avec une entité obligatoirement non-reconnue	197
A. Les relations conventionnelles et l'obligation de non-reconnaissance.....	197
B. Les relations diplomatiques et consulaires et l'obligation de non-reconnaissance	198
II. Les relations formelles multilatérales avec une entité obligatoirement non-reconnue	204
Section 2. Les relations officieuses et informelles et l'obligation de non-reconnaissance.....	208
I. Les relations privées internationales avec une entité obligatoirement non-reconnue	208
A. La non-reconnaissance des lois et des actes d'une entité obligatoirement non-reconnue	208
B. Restrictions sur les activités privées internationales des personnes privées et la non-reconnaissance obligée	218
II. Les relations économiques internationales et l'obligation de non-reconnaissance	221
A. Les échanges commerciaux avec une entité obligatoirement non-reconnue.....	221
1. Les relations commerciales avec une entité obligatoirement non-reconnue en présence de sanctions internationales.....	222
2. Les relations commerciales avec une entité obligatoirement non-reconnue en l'absence des sanctions internationales	223
a. Les relations commerciales avec le Mandchoukouo.....	224
b. Les relations commerciales avec la RTCN.....	225

i. Les relations commerciales de la RTCN avec les pays européens dans le cadre de l'Accord d'Association Chypre-CEE.....	226
ii. Les instruments commerciaux de l'UE pour mettre fin à l'isolement économique de Chypre nord	238
B. Les liaisons aériennes et maritimes avec une entité obligatoirement non-reconnue	250
1. Les services aériens internationaux à destination et à partir du territoire d'une entité obligatoirement non-reconnue	250
a. Les règles internationales en matière de circulation aérienne et l'obligation de non-reconnaissance.....	251
b. L'état des liaisons aériennes avec la RTCN.....	256
2. L'accès aux ports d'une entité obligatoirement non-reconnue	262
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	265
CONCLUSION GENERALE.....	267
BIBLIOGRAPHIE	272
TABLE DES MATIERES	286